

MARIA CECÍLIA ALVES PINTO

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DIGNIDADE DO  
TRABALHADOR E SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL: DA  
UNIFICAÇÃO NACIONAL À REGIONALIZAÇÃO DE VALORES**

Sevilha

2014

MARIA CECÍLIA ALVES PINTO

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DIGNIDADE DO  
TRABALHADOR E SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL: DA  
UNIFICAÇÃO NACIONAL À REGIONALIZAÇÃO DE VALORES**

Tese apresentada como requisito ao título de “doctorado”, no Programa de Postgrado em “Desarrollo y ciudadanía: derechos humanos, igualdad, educación e intervención social”, promovido pela Universidad Pablo de Olavide (UPO), no período 2011/2014.

Diretor de tese: Prof. Dr. David Sánchez Rubio

Sevilha

2014

MARIA CECÍLIA ALVES PINTO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DIGNIDADE DO TRABALHADOR  
E SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL: DA UNIFICAÇÃO NACIONAL À  
REGIONALIZAÇÃO DE VALORES

Dados da aprovação.

**Composição do Tribunal:**

---

Presidente:

---

Membro:

---

Membro:

---

Membro:

---

Membro:

---

Coordenador

Sevilha, de de 2014.

[...] Caminante, son tus huellas  
el camino y nada más;  
caminante, no hay camino,  
se hace camino al andar.

Al andar se hace camino  
y al volver la vista atrás  
se ve la senda que nunca  
se ha de volver a pisar.

Caminante no hay camino  
sino estelas en la mar [...]

Antonio Machado

## **Agradecimentos**

Minha gratidão à Universidad Pablo de Olavide, bem como aos professores responsáveis pelo Doctorado em “DESARROLLO Y CIUDADANIA: DERECHOS HUMANOS, IGUALDAD, EDUCACIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL”, pela oportunidade de aprendizagem e aperfeiçoamento intelectual, pessoal e profissional.

Agradeço a Joaquín Herrera Flores, que, com a teoria crítica dos direitos humanos, (re)inventou o caminho, mostrando a possibilidade de transformação da realidade, a partir do envolvimento cidadão em processos de lutas sociais pela dignidade, entendida como a viabilidade de acesso igualitário aos bens necessários para viver, buscando atribuir novo sentido à vida, emancipador e solidário.

A Luciana Caplan, por me levar a conhecer a teoria crítica, auxiliando-me nesta pesquisa e nos estudos, com perspicácia e sem qualquer imposição hierárquica.

Ao professor-doutor David Sánchez Rubio, por aceitar o desafio de atuar como diretor deste trabalho, disponibilizando seu tempo e inteligência ímpar na orientação da pesquisa, bem como ao professor-doutor José Maria Seco Martinez, pela sua importante colaboração como tutor.

Ao senador Paulo Paim, pela luta obstinada e persistente em prol da fixação do salário mínimo em patamares justos.

A meus pais, pelo exemplo de vida.

A Olavo, pelo amor e companheirismo ao longo da jornada.

A Luísa e Andréa, alegria da minha vida, pela responsabilidade e leveza, facilitando o percurso.

A aprovação da presente tese não implica o endosso do Diretor de Tese, dos membros componentes do Tribunal de avaliação ou da Universidade às ideias que a fundamentam ou que nela são expostas.

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 .....	7
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: LIMITE PARA A EFETIVIDADE DOS	
DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS .....	7
1.1 O desenvolvimento econômico, a globalização neoliberal e os direitos humanos.....	10
1.2 Alguns aportes da Teoria Crítica sobre o desenvolvimento econômico: aposta na vida.....	25
1.3 Desenvolvimento econômico e efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais .....	41
CAPÍTULO 2 .....	58
DIGNIDADE DO TRABALHADOR – CRITÉRIO DA RIQUEZA HUMANA....	58
2.1 A dignidade do trabalhador brasileiro: acesso igualitário aos bens .....	60
2.2 Processos de lutas sociais: construção de uma nova cultura de direitos humanos.....	74
2.3 Garantias jurídicas, políticas, culturais e econômicas: direitos humanos como racionalidade de resistência.....	91
CAPÍTULO 3 .....	106
CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SALÁRIO MÍNIMO COMO DIREITO SOCIAL .....	106
3.1 Constituição federal: salário mínimo e impactos nas finanças públicas (previdência social e municípios).....	109
3.2 Salário mínimo como instrumento de combate à pobreza: (in)suficiência econômica.....	125
3.3 Constituição Federal, direitos sociais e salário mínimo: (in)efetividade .....	139
CAPÍTULO 4 .....	155
BRASIL: UM ESTADO FEDERAL.....	155
4.1 Estado federal: a formação do federalismo no Brasil.....	158
4.2 A pluralidade de ordenamentos jurídicos no Estado federal.....	174
4.3 Regionalização e unificação do salário mínimo em uma perspectiva histórica .....	190
CAPÍTULO 5 .....	207
SALÁRIO MÍNIMO: DA UNIFICAÇÃO NACIONAL À REGIONALIZAÇÃO DE VALORES.....	207
5.1 Constitucionalidade das leis estaduais sobre pisos salariais .....	209
5.2 As experiências atuais na fixação dos pisos salariais estaduais .....	223
5.3 Salário mínimo nacional e regionalização de valores: lutas sociais pela suficiência e efetividade desse direito fundamental .....	239
CONCLUSÕES .....	254

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	260
SITES CONSULTADOS .....	270
ANEXOS .....	274



**ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS****página**

. Salário mínimo nominal e salário mínimo necessário	23
. Reajuste do salário mínimo 2003-2010	112
. Renda familiar total - 1991, 2000 e 2003	116
. Índice de Gini – distribuição pessoal de renda: 1995 a 2008	134
. Quadro comparativo das Constituições Federais brasileiras, vigentes entre 1934 e 1988, no que diz respeito ao salário mínimo	202-203

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

- . Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn)
- . Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)
- . Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)
- . Ato Institucional n. 5 (AI 5)
- . Banco Mundial (BM)
- . Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
- . Confederação Nacional da Agricultura (CNA)
- . Confederação Nacional da Indústria (CNI)
- . Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)
- . Constituição Federal (CF)
- . Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)
- . Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos (DIEESE)
- . Emenda Constitucional (EC)
- . Estados Unidos da América (EUA)
- . Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)
- . Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
- . Fundo Monetário Internacional (FMI)
- . Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- . Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- . Lei Complementar (LC)
- . Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)
- . Organização das Nações Unidas (ONU)

- . Organização Internacional do Trabalho (OIT)
- . Organização Mundial do Comércio (OMC)
- . Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
- . Partido Democrático Trabalhista (PDT)
- . Partido dos Trabalhadores (PT)
- . Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)
- . Proposta de Emenda Constitucional (PEC)
- . Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho (SERT)
- . Serviço de Estatística e Trabalho (SEPT)
- . Supremo Tribunal Federal (STF)
- . Tribunal Superior do Trabalho (TST)
- . União das Nações Sul Americanas (UNASUL)
- . União Nacional dos Estudantes (UNE)

## RESUMO

O presente estudo pretende fazer uma análise contextualizada acerca da dignidade do trabalhador brasileiro, que tem o direito constitucionalmente assegurado a um salário mínimo, cujo valor vem sendo fixado, mediante lei ordinária, ano após ano, em patamares insuficientes para o atendimento das necessidades vitais, próprias e de sua família. A resistência contra a valorização do salário mínimo decorre, dentre outras causas, do modelo de desenvolvimento econômico adotado, embasado no sistema capitalista de produção, inspirado pela ideologia neoliberal. Assim, para a efetividade desse importante direito social, que também pode funcionar como instrumento para uma distribuição de renda mais equitativa no Brasil, reduzindo os níveis de pobreza, faz-se necessário construir outra racionalidade, de perfil emancipador, estruturada no integral cumprimento dos direitos humanos, que, sob a inspiração da teoria crítica, são vistos como resultados provisórios de lutas sociais pela dignidade.

Palavras Chaves: Desenvolvimento, Dignidade, Salário Mínimo, Direitos Humanos, Lutas Sociais, Teoria Crítica.

## **ABSTRACT**

This study seeks to make a contextualized analysis about the dignity of the Brazilian worker, who has the right constitutionally guaranteed a minimum wage, whose value has been fixed by ordinary law, year after year, at insufficient levels to satisfy the vital needs of the worker and of his family. The resistance against the actions to increase the value of the minimum wage has, among other causes, the economic development model adopted, which pillar is the capitalism, inspired by neoliberal ideology. Thus, for the effectiveness of this important social right, which can also be an instrument for fairer distribution of income in Brazil, reducing poverty levels, it is necessary to build another rationality, for the emancipation, structured in full compliance with humans rights, which are seen as provisional results of social struggles for dignity, under the inspiration of critical theory.

Key words: Development, Dignity, Minimum Wage, Human Rights, Social Struggles, Critical Theory.

## INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo consiste em desvendar os contextos culturais, sociais, políticos e econômicos determinantes da constitucionalização do salário mínimo no Brasil, estabelecendo garantia jurídica em prol dos trabalhadores, que, ao menos até o momento, não logrou obter efetividade. Nesse sentido, o objetivo é correlacionar o modelo de desenvolvimento econômico em prática com a dignidade do trabalhador e a garantia constitucional ao salário mínimo, adotando, como marco teórico da pesquisa, a teoria crítica dos direitos humanos, com ênfase na obra de Joaquín Herrera Flores.

A metodologia do trabalho parte de pesquisa bibliográfica, o mais ampla possível, e envolve, além da obra do jusfilósofo espanhol, estudos de inúmeros outros teóricos críticos e de autores adeptos da teoria tradicional. Será efetuada análise da legislação existente sobre o tema, bem como de dados estatísticos, capazes de demonstrar a cientificidade das conclusões extraídas do estudo.

A existência de políticas públicas visando à apropriação equitativa do crescimento ou da riqueza socialmente produzida em determinado contexto espaço-temporal constitui cenário extremamente importante para a construção de condições políticas e econômicas favoráveis à elevação do salário mínimo, que, além de viabilizar a reprodução material da vida do trabalhador, também se presta como instrumento de redistribuição de renda, reduzindo os níveis de pobreza. Entretanto, a fórmula tradicional de desenvolvimento econômico adotada no Brasil, embasada no modelo capitalista de produção, de perfil neoliberal, não vem se prestando a tal objetivo.

Esse é o foco da pesquisa, que envolve uma aproximação teórica acerca do desenvolvimento econômico, da globalização neoliberal e suas implicações com os direitos humanos, vistos desde uma perspectiva mercadológica, como meras distorções do mercado. São apontadas também teorias alternativas ao desenvolvimento, de natureza insurgente e que direcionam para caminhos distintos do atual modelo, que produz desigualdade social e miséria. A teoria crítica visa à construção de uma nova racionalidade econômica, a partir do momento em que torna visíveis as estruturas de poder prevalentes, responsáveis por situações

de exclusão social e vitimização de milhares de pessoas, em decorrência da hierarquização das formas de acesso aos bens materiais e imateriais, produzidos socialmente.

Conferida visibilidade ao problema, propicia-se a construção de espaços de insurgência por meio de lutas antagonistas visando à transformação da realidade e criação de outra racionalidade econômica, em que seja conferida centralidade à vida, onde o ser humano e a natureza assumam posição de destaque. Dentro dessa linha, importa desvendar também a questão atinente à efetividade dos direitos humanos na sua integralidade, ou seja, sem o dualismo imposto pelos países ocidentais, em que os direitos civis e políticos são priorizados em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais.

A dignidade da pessoa humana, com ênfase no critério da riqueza humana, tal como proposto por Joaquín Herrera Flores, também constitui objeto de análise, partindo de uma visão corporal e material do ser humano, como sujeito de necessidades, estando a dignidade vinculada à possibilidade de acesso igualitário, e não hierarquizado previamente, aos bens necessários para viver. Para que tal ocorra, os direitos humanos devem ser tomados desde uma racionalidade de resistência, para a inserção do homem como sujeito político em comunidade, consciente da insuficiência das garantias de ordem jurídica, que, muito embora constituam importante conquista, não asseguram, de forma isolada, o real acesso ao bem de vida que tutelam. Para tal intento, é necessário tratamento paritário entre igualdade e liberdade, o que demanda a construção de condições políticas, culturais e econômicas, em reforço da garantia jurídica, para torná-la efetiva. Essa nova cultura de direitos humanos somente poderá ser construída por meio de processos de lutas sociais antagonistas ao sistema de relações de poder hegemônico, que desconsidera as necessidades materiais do ser humano, priorizando os interesses das elites dominantes.

O tema é investigado também desde uma perspectiva constitucional, uma vez que o salário mínimo foi previsto como direito fundamental dos trabalhadores brasileiros, o que demanda pesquisa sobre os direitos sociais e sua inefetividade. Este estudo objetiva desvendar as causas dessa ineficácia social, inclusive no que diz respeito aos impactos que possível valorização do salário mínimo pode produzir nas finanças públicas, em face da vinculação de benefícios da Previdência Social ao mínimo legal, bem como em decorrência dos vencimentos pagos aos servidores públicos por inúmeros municípios. A (in)suficiência econômica do salário mínimo também constitui objeto de análise, mediante cotejo entre o salário mínimo

nominal e o salário mínimo necessário, sendo utilizadas as apurações efetuadas pelo Dieese para tal fim, demonstrando que os valores fixados por lei, ano após ano, a despeito dos recentes reajustes um pouco acima da inflação, ainda se apresentam insuficientes para o atendimento das necessidades básicas do trabalhador e de sua família, na forma enumerada na Constituição da República brasileira.

Finalmente, a questão atinente à (in)efetividade da previsão constitucional quanto ao salário mínimo também é analisada, estabelecendo-se distinções entre validade, eficácia jurídica e efetividade da norma jurídica, buscando demonstrar o distanciamento existente entre normatividade e realidade. Também são enfocados temas como o garantismo jurídico, a reserva do possível, a atuação do Judiciário em matéria de direitos fundamentais, dentre outros, com o objetivo de evidenciar a trama jurídica correspondente à constitucionalização dos direitos fundamentais e seus efeitos na vida cotidiana dos trabalhadores, especificamente quanto ao salário mínimo.

O objetivo é tornar visíveis as estruturas de poder, embasadas em ideologia voltada para o interesse das elites, e que acabam por desconsiderar os direitos e anseios da população empobrecida. Para isso, torna-se necessária uma verdadeira ressignificação da realidade, para o que é importante a valorização do político, devendo homens e mulheres se envolver em processos de lutas sociais para a abertura de circuitos de reação histórica, de forma transgressora, visando à conquista de espaço dentro de um novo modelo de sociedade, em que haja o integral respeito aos direitos humanos.

O mercado e correspondentes atividades econômicas devem se voltar para o ser humano, cujos ingressos mínimos decorrentes do trabalho precisam ser suficientes para proporcionar-lhe uma vida digna, funcionando o salário mínimo como mecanismo de redistribuição de renda e redução gradativa da imensa desigualdade econômica existente no Brasil.

A efetividade da norma constitucional está condicionada por fatores de ordem cultural, econômica e política, podendo haver retrocessos na atual política de valorização gradual do salário mínimo.



Para garantir a manutenção dessa importante política governamental, e inclusive tentar avanço no sentido de uma valorização mais urgente do salário mínimo, torna-se necessário que os trabalhadores construam outros tipos de garantias, mediante lutas sociais capazes de pressionar o governo e as empresas. Para alcançar esse desiderato, deve haver o envolvimento da sociedade civil, mediante apoio de outros movimentos sociais, articulados em rede, para o que a classe trabalhadora precisa abrir-se para outros objetos de luta com ampliação da sua agenda para além das questões tipicamente trabalhistas, atentando para diversos outros problemas igualmente relevantes, tais como a implantação de democracia substancial, a luta contra quaisquer formas de discriminação, sejam elas de gênero, sociais, étnicas, raciais, de natureza homo-afetiva e outras, inclusive para preservar o direito das minorias, cuja participação política necessita ser garantida. A luta é pela implementação de uma sociedade plural e diferenciada, onde sejam respeitados os direitos de todos, garantida a dignidade da pessoa humana, mediante acesso igualitário aos bens de que necessita para viver, sendo que o salário mínimo, em valor suficiente para assegurar a reprodução material da vida, pode constituir o passo inicial nesse sentido.

O certo é que, no atual contexto, a garantia jurídica, consistente na previsão do salário mínimo pelo artigo 7º da Constituição Federal brasileira, é insuficiente para garantir aos trabalhadores brasileiros acesso a uma vida digna, sendo necessários outros mecanismos e garantias de ordem cultural, política e econômica, que somente lograrão ser construídos por meio de processos de luta social empreendida pelos trabalhadores, envolvidos com outros coletivos e movimentos sociais para a transformação da realidade social na qual encontram-se inseridos, o que passa inclusive pela mudança do paradigma de desenvolvimento econômico.

Para lograr os objetivos propostos, o trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, cada um deles dividido em três subcapítulos. Assim, o primeiro capítulo versa sobre o desenvolvimento econômico, que se apresenta como limite para a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, sendo os subcapítulos destinados à abordagem sobre o desenvolvimento, a globalização neoliberal e os direitos humanos, apresentação de alguns aportes da teoria crítica acerca do desenvolvimento econômico, implicando em uma aposta na vida e, também, à correlação entre desenvolvimento econômico e efetividade dos direitos sociais.

O segundo capítulo e correspondentes subcapítulos versam sobre a dignidade do trabalhador, com ênfase no critério da riqueza humana, enfocando o acesso igualitário aos bens. Constituem objeto da pesquisa os processos de lutas sociais, dentro da perspectiva da construção de uma nova cultura de direitos humanos, e, também, a necessidade de se instituir, a par das garantias jurídicas, outras de natureza política, cultural e econômica, para a efetividade dos direitos humanos na sua integralidade. Para tanto, os direitos humanos devem funcionar como instrumental de luta, municiando os movimentos sociais de uma racionalidade de resistência.

O terceiro capítulo deste estudo está dedicado à pesquisa sobre o salário mínimo como direito social, previsto na Constituição Federal brasileira. Nos subcapítulos que o integram, serão tratados os impactos que a valorização do salário mínimo produz nas finanças públicas e a possibilidade de sua utilização como instrumento de combate à pobreza, além da sua insuficiência econômica. Também será objeto de estudo a questão ligada à (in)efetividade da previsão constitucional quanto ao salário mínimo, previsto como direito fundamental dos trabalhadores.

O quarto capítulo versa sobre a estruturação do Brasil como Estado federal, passando pelo contexto histórico de formação do federalismo no país, no qual verifica-se existência plural de ordenamentos jurídicos, organizados a partir de uma norma constitucional central que condiciona toda a edição legislativa no país. Será traçado ainda um histórico acerca do surgimento do salário mínimo no Brasil, que no início tinha valores diferenciados em distintas regiões para depois ser unificado nacionalmente, por força da norma constitucional.

No quinto e último capítulo serão analisados os contextos históricos, sociais, econômicos e políticos que geraram a delegação de competência por parte da União Federal aos Estados-membros e ao Distrito Federal para a instituição de pisos salariais estaduais, a serem fixados de acordo com a extensão e complexidade do trabalho. A pesquisa envolverá a constitucionalidade das leis estaduais sobre pisos salariais, bem como as experiências atuais na fixação desses patamares remuneratórios pelos Estados-membros, de forma a buscar uma aproximação teórica sobre essa prática. No terceiro e último subcapítulo será retomada a análise acerca da importância das lutas sociais para garantir a suficiência do salário mínimo,

impedindo que a fixação dos pisos salariais estaduais resulte na fragmentação dos processos de luta enquanto instrumento de pressão sobre o governo central.

O estudo é orientado na perspectiva da teoria crítica dos direitos humanos, visando conferir visibilidade às estruturas hegemônicas de poder, o que demanda uma tomada de consciência por parte dos seres humanos, constituídos como sujeitos políticos em comunidade. Referidos sujeitos conscientes e imbuídos de uma nova visão de mundo, mais racional, insurgente e participativa, podem tornar-se capazes de provocar a desestabilização do sistema vigente, desencadeando processos de luta social e antagônica, na busca de uma outra realidade possível, onde as necessidades humanas possam ser satisfeitas de modo igualitário, o que, no Brasil, também envolve a luta por um salário mínimo que atenda ao comando constitucional a ele pertinente.

## CAPÍTULO 1

### DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: LIMITE PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

O objetivo da abordagem do tema atinente ao desenvolvimento econômico é contextualizar<sup>1</sup> o problema ou hipótese de investigação, que diz respeito ao salário mínimo, garantido como direito fundamental do trabalhador brasileiro, o que passa também pela construção de outro paradigma de desenvolvimento. Esse contexto é o da globalização neoliberal do modo de relações imposto pelo capitalismo<sup>2</sup>, que tem, no desenvolvimento econômico, o motor para a ampliação desmedida das atividades produtivas, comerciais e de evolução tecnológica, desconsiderando o ser humano e suas necessidades de subsistência, sejam de ordem material ou imaterial, na medida em que os direitos humanos são vistos como distorções do mercado<sup>3</sup>.

Após resgatar nomes e feitos de figuras históricas que reagiram culturalmente, de forma criativa e transgressora diante do entorno de relações de poder em que se encontravam inseridas, Joaquín Herrera Flores acentua:

Justo antes de llevar adelante sus prácticas creadoras de mundos nuevos, estas personas tuvieron que reflexionar sobre el contexto en que estaban *situados*, y desde ahí encontrar el camino que, a través de sus luchas, los llevó a la conciencia de la

---

<sup>1</sup> Contextualizar é situar o tema estudado dentro de um contexto. Herrera Flores afirma que contexto é: “la forma diferente bajo la que, en distintas épocas históricas y lugares geográficos, se *materializa el valor social*, es decir, las condiciones y circunstancias sociales y naturales bajo las que se produce la riqueza (y se *crean* las condiciones de la pobreza y de la marginación), se *institucionalizan* los procesos de división social, sexual, étnica y territorial del hacer humano (creando las bases del acceso desigual a los recursos necesarios para una vida digna: es decir, lo que Marx denominaba ‘las bases de la explotación’) y se *generalizan* las formas concretas de reproducir - y, por supuesto, de oponerse a - a los órdenes hegemónicos (lo que Antonio Negri y Paolo Virno denominan como formas organizativas despotenciadoras o ‘antagonistas’ de la capacidad humana genérica de hacer y des-hacer mundos).” HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural: materiales para la creatividad humana*, Sevilla: Aconcagua Libros, 2005, p. 20.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Franz Hinkelammert assevera que “desde el punto de vista de las empresas que operan transnacionalmente, los derechos humanos como derechos de los seres humanos corporales no son más que distorsiones del mercado. Ellas operan y calculan mundialmente, y para éstas el mundo entero es el espacio donde aparecen esas distorsiones.” HINKELAMMERT, Franz J. *El proceso actual de globalización y los derechos humanos*. In HERRERA FLORES, Joaquín *et al.* (Organizadores). *El vuelo de Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Bilbao: Editorial Desclee de Brouwer S/A, 2000, p. 117-127. A identificação dos direitos humanos como distorções do mercado, do ponto de vista das empresas que operam transnacionalmente, também consta da obra intitulada *Solidaridad o suicidio colectivo*. HINKELAMMERT, Franz. *Solidaridad o suicidio colectivo*, Granada: Editorial Universidad de Granada, 2005, p. 35-39.

explotación, de la exclusión y de la miseria en que sobrevivían sus conciudadanos. Nosotros tenemos que hacer lo mismo, si es que no queremos reproducir las concepciones elitistas y pasivas que de los procesos culturales han proliferado a lo largo de la historia reciente.<sup>4</sup>

Esse comportamento passivo, denominado por Marcos Roitman de “social conformismo”, tem como aspecto mais marcante a adoção de condutas que inibem a consciência, dentro do processo de construção da realidade. O social conformismo repele todo tipo de atitude que possa implicar confrontação com o poder legalmente constituído, sendo articulado socialmente por meio da criação de valores e símbolos, justificadores dessa inibição social.<sup>5</sup> Roitman afirma:

El continuo hacer en esta dirección transforma lenta pero eficazmente el comportamiento social. Los sujetos se sienten identificados en un orden donde se pierde la relación entre hacer y pensar, al extremo que pensar es considerado una resistencia a vencer. Actuar sin unir al acto el sentido y valor ético que posibilita resistir, criticar y, finalmente, rebelarse ante una orden construye un estado de sumisión colectiva donde todos se defienden a sí mismos y con ello defienden al otro.<sup>6</sup>

O pesquisador deve conhecer os contextos, não dando nada por estabelecido, na tentativa de perceber, com a maior clareza possível, a verdade e a condição real de tudo o que o homem comum toma por realidade e conhecimento.<sup>7</sup> O objetivo é criar cenário favorável às transformações sociais emancipadoras.

Nesse sentido, é que assume relevância a contextualização do problema de pesquisa, analisando as consequências geradas pelo desenvolvimento econômico, decorrente do sistema de produção baseado no capitalismo, e propiciado pelo fenômeno da globalização econômica, de índole neoliberal. Para lograr os meios e atingir os fins propostos, de acumulação irrestrita de capital, são construídas linhas de pensamento e de justificação, que acabam criando estruturas mentais, indutoras do social conformismo. Isso ocorre por meio da

<sup>4</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso...*, p. 20.

<sup>5</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. *El pensamiento sistémico: los orígenes del social-conformismo*, México: Siglo veintiuno editores, 2005, p. 1.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Peter Berger e Thomas Luckmann definem a “realidade” como uma qualidade que é própria dos fenômenos, reconhecidos como independentes da vontade humana, enquanto o “conhecimento” é a certeza de que os

destruição de princípios éticos e da vontade como fatores constitutivos do ser e da condição humana, onde o sistema se apropria da consciência, conseguindo que os indivíduos entreguem sua vontade de atuar e de pensar a uma ordem sistêmica.<sup>8</sup>

Roitman exemplifica essa situação com a exploração e a escravidão, que se pensadas e relacionadas com a condição humana<sup>9</sup> não seriam toleradas. Entretanto, quando se abstrai a condição humana desses fatos, tanto a escravidão quanto a exploração podem ser tomadas como trabalho produtivo e gerador de riqueza social.<sup>10</sup>

Torna-se necessário enfocar, também neste capítulo, a questão ligada à indivisibilidade e integralidade dos direitos humanos, uma vez que, no processo de juridicização da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foram elaborados dois tratados internacionais distintos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Por meio destes Tratados é que os dispositivos da Declaração foram transformados em previsões juridicamente vinculantes e obrigatórias<sup>11</sup>, sendo que, no mundo ocidental, verifica-se clara priorização dos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, como será analisado oportunamente. A ausência de efetividade dos direitos sociais constitui um dos desafios apresentados aos direitos humanos pelo desenvolvimento econômico e pela globalização, conforme aduz Manuel Carrasco Durán<sup>12</sup>, na apresentação que faz da obra de Senent de Frutos.

---

fenômenos são reais e de que possuem características específicas. BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu editores S.A., 1993, p. 13-14.

<sup>8</sup> ROSENMAN, Marcos Roitman. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>9</sup> Hannah Arendt relaciona a condição humana com o labor, trabalho e ação, afirmando que: “La labor no sólo asegura la supervivencia individual, sino también la vida de la especie. El trabajo y su producto artificial hecho por el hombre, concede una medida de permanencia y durabilidad a la futilidad de la vida mortal y al efímero carácter del tiempo humano. La acción, hasta donde se compromete en establecer y preservar los cuerpos políticos, crea la condición para el recuerdo, esto es, para la historia. Labor y trabajo, así como la acción, están también enraizados en la natalidad, ya que tienen la misión de proporcionar y preservar – prever y contar con – el constante aflujo de nuevos llegados que nacen en el mundo como extraños.” Esclarecendo que a condição humana não é o mesmo que a natureza humana, Arendt assevera que “[...] los hombres, no importa lo que hagan, son siempre seres condicionados.” ARENDT, Hannah. *La condición humana*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2009, p. 36-37. Para Joaquín Herrera Flores, não existe condição humana universal, estando ela sujeita a processos reversíveis e não lineares, sendo determinada pelo contexto social, econômico, político e cultural em que surge e se desenvolve, bem como pela validade dos fins a alcançar. HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*, Madrid: Catarata, 2005, p. 80.

<sup>10</sup> ROSENMAN, Marcos Roitman. *Op. cit.*, p. 2.

<sup>11</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 161-162.

<sup>12</sup> SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Problemas fundamentales de los derechos humanos desde el horizonte de la praxis*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 11.

Esse é o motivo da contextualização que será realizada, com o objetivo de tornar visíveis as estruturas de poder e os interesses que se ocultam por trás do sistema capitalista e da ideia de desenvolvimento econômico, visando à sua desestabilização. A partir dessa desestabilização, pode-se propiciar mudança nos esquemas de pensamento, o qual deve ser liberado, para refletir de forma crítica sobre o contexto social, viabilizando a abertura de espaços de luta contra a exclusão e a miséria e em prol da dignidade da pessoa humana, o que envolve a efetividade dos direitos humanos, dentre os quais se insere o salário mínimo constitucionalmente assegurado.

### **1.1 O desenvolvimento econômico, a globalização neoliberal e os direitos humanos**

Pobreza, desigualdade e exclusão são temas que chamam a atenção dos estudiosos quando se tem em conta o desenvolvimento econômico, que, ao menos em tese, deveria significar exatamente o contrário, ou seja, ausência de pobreza, desigualdade e exclusão. Para uma compreensão do fenômeno, serão analisados os conceitos hegemonicamente apresentados sobre desenvolvimento e globalização neoliberal, bem como a correlação desses fenômenos com os direitos humanos, tudo na tentativa de identificar as causas dos baixos níveis salariais no Brasil, que colocam em risco a sobrevivência digna dos trabalhadores.

Carlos Taibo assevera que o desenvolvimento constitui conceito próximo ao de crescimento, apresentando-se como termo mais suave e benigno, porque menos comprometido com o aspecto quantitativo. Afirma que:

Es verdad, por lo pronto, que lo del desarrollo sirve para arrinconar el vigor de términos duros, como los que hablan de *acumulación de capital*, *explotación de la fuerza de trabajo*, *imperialismo* o *dominación planetaria*, y para trasladar la imagen de que aquello de lo que hablamos nada tiene que ver con ellos. Agreguemos que nos hallamos ante una fórmula que parece venir bien a todos: a ricos y a pobres, a patrones y a obreros, al Norte y al Sur... circunstancia que invita, claro, a la sospecha.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> TAIBO, Carlos. *En defensa del decrecimiento*, Madrid: Catarata, 2009, p. 46-47.

Tal percepção é confirmada por González Arencibia, que identifica o conceito clássico de crescimento econômico com o de desenvolvimento, nos seguintes termos:

A partir de lo planteado esta parte del ensayo pretende incursionar en las siguientes interrogantes: ¿Cómo se ha modificado la teoría de desarrollo? Cuáles han sido las áreas de consensos y conflictos? Según estas interrogantes se sigue la idea de que el concepto clásico de crecimiento económico, como sinónimo de desarrollo ha estado en un constante proceso de reedición.<sup>14</sup>

Em verdade, a ideia clássica de desenvolvimento como norteadora das políticas econômicas surgiu em janeiro de 1949, quando no discurso de posse do presidente Harry Truman, dos Estados Unidos da América (EUA), foi enfatizada a importância da democratização e da expansão do progresso industrial como forma de garantir o crescimento econômico e a melhoria de vida nas áreas não desenvolvidas do planeta<sup>15</sup>, surgindo a divisão dos países em desenvolvidos e subdesenvolvidos. Truman afirmou conceber “un programa de desarrollo basado en los conceptos de trato justo y democrático”, onde não havia espaço para o velho imperialismo<sup>16</sup>.

Apesar do discurso presidencial, que tentou ocultar os reais interesses em jogo, apropriando-se de palavras e expressões como “trato justo e democrático”, o desenvolvimento continuou sendo uma ideia colonial. A insurgência dos povos africanos e asiáticos contra a colonização proporcionou aos países que perdiam suas colônias a possibilidade de reinventar a noção colonial, agora denominada desenvolvimento, dividindo o mundo entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, sendo que estes deveriam seguir o modelo daqueles.<sup>17</sup>

Carlos Walter Porto-Gonçalves afirma que:

<sup>14</sup> GONZÁLEZ ARENCIBIA, M. (2006). *Una gráfica del desarrollo: del crecimiento al desarrollo humano sostenible*. Disponível em: <[www.eumed.net/libros/2006/mga-des/](http://www.eumed.net/libros/2006/mga-des/)> - Acesso em 06.08.2010.

<sup>15</sup> PAIXÃO, Alessandro Gonçalves da; LEMOS DE FREITAS, César Augustus Labre. *Desenvolvimento e distribuição de renda: novos elementos para o debate*, Revista de Direito, vol. XI, n. 13, ano 2008, p. 217. Disponível também em <<http://sare.unianhanguera.edu.br/index.php/rdire/article/viewFile/55/52>> - Acesso em 08.08.2010.

<sup>16</sup> ESTEVA, Gustavo. *Más allá del desarrollo: la buena vida*, Revista América Latina en Movimiento, n. 445, junho 2009, año XXXIII, II época, Quito: Artes Gráficas Silva, 2009, p. 3. Disponível também em <<http://alainet.org/publica/445.phtml>> - Acesso em 08.08.2010.

<sup>17</sup> PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Del desarrollo a la autonomía: la reinención de los territorios*, Revista América Latina en Movimiento, n. 445, junho 2009, año XXXIII, II época, Quito: Artes Gráficas Silva, 2009, p. 11. Disponível também em <<http://alainet.org/publica/445.phtml>> - Acesso em 08.08.2010.



[...] la tercera colonialidad, bajo hegemonía estadounidense, sobre todo en la post guerra, se afirmó en nombre de la idea del desarrollo. Así como un día los europeos colocaron la idea de catequizar y colonizar el mundo, ahora quieren desarrollarlo, esto es, conducir a todo el mundo hacia su idea de desarrollo. La idea es rigurosamente colonial, como se ve.<sup>18</sup>

A tentativa de desvincular os conceitos de desenvolvimento e crescimento não logrou o objetivo, apresentando-se eles como sinônimos, na medida em que são utilizados em relação ao crescimento da economia, por meio do incremento da produção e da acumulação de capital, opondo-se ao conceito de estagnação.<sup>19</sup>

O modelo de desenvolvimento posto em prática no Brasil ainda propicia a acumulação de riqueza por parte de uma elite, em detrimento da maior parte da população, não implicando automaticamente na melhoria das condições materiais de vida das pessoas mais pobres, o que demanda práticas sociais e estatais tendentes a um acesso mais equitativo aos resultados do crescimento.

É que as distâncias entre ricos e pobres podem até mesmo ser agravadas em ambiente desenvolvimentista, apoiado no sistema de produção capitalista, caso não sejam construídas distintas formas de articulação entre os variados segmentos sociais, objetivando uma melhor distribuição da riqueza social, de forma equitativa.<sup>20</sup> No aspecto, tem-se que os países da América Latina, dentre os quais o Brasil, “se destacam pelo altíssimo grau de desigualdade em sua distribuição de renda e apropriação da riqueza nacional.”<sup>21</sup>

Para Gustavo Esteva, desenvolvimento, muito além da disputa acadêmica sobre seu real significado, passou a significar aquilo que têm as pessoas, áreas e países desenvolvidos e os demais não. Dentro dessa concepção, desenvolvimento significa seguir por caminho já conhecido, para atingir meta alcançada por outros, empregando esforço nesse sentido único, pouco importando o sacrifício de solidariedades, meio ambiente, espaços sociais e costumes tradicionais. A despeito da promessa de riqueza, para a imensa maioria da

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> PAIXÃO, Alessandro Gonçalves da; LEMOS DE FREITAS, César Augustus Labre. *Op. cit.*, p. 221.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 216.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 224.

população terrestre, o desenvolvimento significou apenas a modernização da pobreza ou a crescente dependência da administração por parte de outros.<sup>22</sup>

O elemento que mais claramente identifica o conceito de desenvolvimento é a centralidade do crescimento econômico, implicando em maiores investimentos, infra-estrutura e produção. A resposta, sempre de caráter econômico, está orientada a criar dependência de bens e serviços, que somente podem ser obtidos no mercado, com tendência a reduzir tudo ao sentido econômico, inclusive a própria vida humana.<sup>23</sup>

Edgar Morin propõe ruptura com o conceito de desenvolvimento, ainda que disfarçado ou maquiado de desenvolvimento sustentável, duradouro ou mesmo humano, asseverando que o “desarrollo, noción aparentemente universalista, también constituye un mito típico del socio centrismo occidental, un motor de violenta occidentalización, un instrumento del Norte para colonizar a los ‘subdesarrollados’ (el Sur)”.<sup>24</sup>

Para o estudioso, o conceito cego e grosseiro de subdesenvolvimento desintegra as artes da vida e a sabedoria das culturas tradicionais e milenares, pois o desenvolvimento, tal como concebido na sociedade ocidental, não se preocupa com os valores da vida, que não possam ser monetarizados. Está concebido apenas em termos quantitativos e ignora as qualidades da existência, da solidariedade, do meio ambiente, da qualidade de vida, bem como as riquezas humanas, como a honra e a consciência. Aduz que o “desarrollo ignora lo que no es ni calculable ni mensurable, es decir, la vida, el sufrimiento, la alegría y el amor; y su única medida de satisfacción está en el crecimiento de la producción, de la productividad, de la renta monetária”.<sup>25</sup>

Seguindo essa mesma linha de pensamento e analisando a correlação entre desenvolvimento e empobrecimento socioambiental, Virgílio M. Viana afirma que:

---

<sup>22</sup> ESTEVA, Gustavo. *Op. cit.*, p. 2.

<sup>23</sup> AGOSTINO, Ana. *Alternativas al desarrollo en América Latina: ¿Qué pueden aportar las universidades?* Revista América Latina en Movimiento, n. 445, junho 2009, año XXXIII, II época, Quito: Artes Gráficas Silva, 2009, p. 15. Disponível também em <<http://alainet.org/publica/445.phtml>> - Acesso em 08.08.2010.

<sup>24</sup> MORIN, Edgar. *¿Hacia el abismo? Globalización en el siglo XXI*, Madrid: Ediciones Paidós Ibérica, 2010, p. 68.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 69.

*Desenvolver* significa perder o *envolvimento* econômico, cultural, social e ecológico das populações tradicionais com os ecossistemas e seus recursos naturais (Viana 1999). Trata-se de um fenômeno associado ao êxodo rural. Junto com o *envolvimento*, perde-se a dignidade e a perspectiva de construção da cidadania quando enormes contingentes populacionais deixam a zona rural rumo às cidades. Perde-se ainda um saber acumulado riquíssimo e, com ele, o conhecimento dos sistemas tradicionais de manejo. Esses sistemas, ao contrário do que normalmente se pensa, podem conservar os ecossistemas naturais de forma mais efetiva do que muitos sistemas “modernos”.<sup>26</sup>

Porto-Gonçalves afirma que o desenvolvimento, dentre os muitos significados que apresenta, refere-se ao (des)envolvimento ou não envolvimento, apontando para a ruptura com o envolvimento, cujo termo remete ao *environment*, que no inglês significa ambiente. Sugere a atualidade de um debate sobre o envolvimento, o que inclui as lutas pela reapropriação social da natureza, por territórios, por sentidos de estar na terra e por territorialidades, colocando o conceito de autonomia por encima do conceito de desenvolvimento. Referida autonomia não prescinde de aberturas para relacionar-se com o outro em condições de igualdade.<sup>27</sup>

O que é chamado de desenvolvimento significa a degradação da biosfera, produzindo a degeneração de civilizações humanas<sup>28</sup>, com inegáveis problemas ligados à distribuição equânime da riqueza produzida no mundo. Em verdade, a desigualdade social, com enormes contingentes de excluídos e miseráveis, em face da acumulação irrestrita de capital nas mãos de algumas poucas pessoas ou empresas, é facilitada pelo fenômeno da globalização econômica, de índole neoliberal.

Para Maurício Godinho Delgado, globalização, ou globalismo, corresponde à fase do sistema capitalista que surgiu no final do século XX e se caracteriza por “uma vinculação especialmente estreita entre os diversos subsistemas nacionais, regionais ou comunitários, de modo a criar como parâmetro relevante para o mercado a noção de globo terrestre e não mais, exclusivamente, nação ou região”.<sup>29</sup>

A generalização do sistema econômico, marcado pela produção e circulação de mercadorias por todo o globo, o que inclui o capital financeiro, constitui elemento estrutural

<sup>26</sup> VIANA, Virgílio M. *Discriminação e empobrecimento socioambiental no Brasil*. In VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. (Coordenadores). *Discriminação*, São Paulo: Editora LTr, 2000, p. 109-114.

<sup>27</sup> PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Op. cit.*, p. 12-13.

<sup>28</sup> MORIN, Edgar. *Op. cit.*, p. 140.

da fase capitalista consistente na globalização, que também tem como pressupostos a nova revolução tecnológica, principalmente ligada aos meios de comunicação, e a hegemonia do capital financeiro-especulativo.<sup>30</sup> Peter Singer assevera que quando “a tecnologia anulou a distância, deu-se a globalização econômica”, sendo certo que a comunicação digital, que é instantânea, amplia a natureza do comércio internacional, envolvendo de bens reais a serviços especializados.<sup>31</sup>

Segundo François Houtart, a verdadeira globalização teve início após a segunda guerra mundial, com o surgimento das empresas multinacionais, que, a despeito de ainda se localizarem preferencialmente nos Estados Unidos, Europa e Japão, também desenvolvem atividades, por meio de filiais em todo o mundo.<sup>32</sup>

A globalização econômica teve como requisito a hegemonia do pensamento econômico neoliberal, cuja influência foi acentuada pelo largo domínio político por parte de líderes neoliberais em importantes Estados do Ocidente, universalizando tal pensamento. Também contribuiu para a globalização econômica a inexistência de um contraponto eficaz no âmbito interno ou internacional, com a adoção desse pensamento neoliberal, sem qualquer adaptação ou crítica, por inúmeros países, dentre os quais o Brasil.<sup>33</sup>

Adotando como categorias essenciais a economia e a democracia de mercado, a liberdade de eleger, a justiça com equidade e a igualdade de oportunidades, o neoliberalismo retomou a tarefa de impor uma linguagem que lhe é própria, divulgando um pensamento determinado, inclusive fazendo as universidades redefinirem planos e programas de estudos. Esse domínio ideológico levou à formação de economistas, com perfil crítico às doutrinas intervencionistas do Estado de bem estar, alçando o mercado à condição de coluna vertebral do capitalismo pós-Keynesiano.<sup>34</sup> Concomitantemente, houve perda de influência dos cidadãos e o progressivo esvaziamento das capacidades dos poderes políticos tradicionais.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego*, São Paulo: Editora LTr, 2007, p.12.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> SINGER, Peter. *Um só mundo: a ética da globalização*, Lisboa: Gradiva, 2004, p. 37.

<sup>32</sup> HOUTART, François. *Deslegitimar el capitalismo. Reconstruir la esperanza*, Havana: Ruth Casa Editorial, 2008, p. 9.

<sup>33</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Op. cit.*, p.17-27.

<sup>34</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. *Democracia sin demócratas y otras invenciones*, Madrid: Ediciones sequitur, 2008, p. 21.

<sup>35</sup> TAIBO, Carlos. *Op. cit.*, p. 14.

Em meio à guerra fria, o neoliberalismo se apresentou como solução para o comunismo, a crise do capitalismo, bem como para as políticas intervencionistas, gerando consequências importantes e nefastas, na visão de Marcos Roitman:

En América Latina, su implante conlleva la quiebra de los órdenes constitucionales y una involución política antidemocrática. Primero Chile y a continuación Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia y Paraguay. Bajo los regímenes militares, los cambios tuvieron efecto. El asesinato, la cárcel, el destierro, el exilio o el despido son la respuesta para eliminar a los opositores.<sup>36</sup>

Acrescenta ainda:

Bajo los axiomas de una economía de libre mercado y social de derecho, se impulsan las reformas para legitimar las estrategias de una modernización neoliberal, pensada para satisfacer una advenediza democracia de mercado donde impera la ley de la oferta y demanda y sólo hay consumidores.<sup>37</sup>

Boaventura de Sousa Santos afirma que a utopia do neoliberalismo é conservadora, pois aponta como solução de todos os problemas a radicalização do presente. Para ele, essa é a teoria que sustenta o neoliberalismo, segundo o qual “há fome no mundo, há desnutrição, há desastre ecológico; a razão de tudo isso é que o mercado não conseguiu se expandir totalmente. Quando o fizer, o problema estará resolvido.”<sup>38</sup>

O ano de 1982, ainda durante o regime militar, é apontado por Maurício Godinho Delgado como aquele em que o Brasil celebrou o primeiro de vários compromissos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), alinhando-se, de forma acrítica com o pensamento neoliberal, cujo ápice ocorreu a partir do governo Collor (1990-1992) e, sobretudo, no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), quando, segundo o autor:

[...] o receituário neoliberalista radical passaria a ser entusiasticamente seguido pelo Estado brasileiro. Desde então, foram tomadas medidas de abertura comercial

<sup>36</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. *Democracia...*, p. 25.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Boaventura de. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*, São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p. 54

acentuada, desconstrução das políticas industriais, privatizações amplas de entidades estatais, desregulamentação e flexibilização do Direito do Trabalho.<sup>39</sup>

Tais medidas decorreram da reunião realizada em Washington no ano de 1989, durante o governo de Ronald Reagan nos EUA e de Margareth Thatcher na Inglaterra, os quais representam as expressões máximas do neoliberalismo. A reunião visava avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina, sendo editado um decálogo de obrigações impostas aos países em desenvolvimento, denominado Consenso de Washington. Foram, em síntese, os seguintes os pontos fixados: disciplina fiscal, com adequação dos gastos estatais à arrecadação; focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; reforma tributária, ampliando a base da tributação, com ênfase para os impostos indiretos; liberalização financeira; taxas de câmbio competitivas; liberalização do comércio exterior; eliminação de restrições ao capital externo; privatização, com a venda de empresas estatais; desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; propriedade intelectual.<sup>40</sup>

A aplicação das normas do Consenso de Washington deixou saldo negativo nos anos noventa, eis que as privatizações geraram situações de crise e de regulação do emprego, fechamento de empresas e entrega de setores estratégicos ao controle de empresas transnacionais, que passaram a administrá-los em benefício privado e em detrimento de toda a sociedade.<sup>41</sup> Roitman esclarece que, nesse cenário, os discursos de governos e organismos internacionais, tais como o FMI, o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), passaram a apelar para pactos de responsabilidade e políticas de ajuste estrutural. Impuseram aos trabalhadores pesado ônus, que envolveu o rebaixamento de expectativas de melhorias salariais e a precariedade do trabalho e emprego.<sup>42</sup>

A causa de tudo isso está nas reformas estruturais inseridas no ordenamento sócio-político, realizando o projeto neoliberal, para instituir uma sociedade de mercado, a partir de

<sup>39</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>40</sup> SILVA JÚNIOR, Ary Ramos. *Algumas considerações sobre o consenso de Washington*. Disponível em: <[http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=Algumas+considera%C3%A7%C3%B5es+sobre+o+Consenso+de+Washington&btnG=Pesquisar&lr=&as\\_ylo=&as\\_vis=0](http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=Algumas+considera%C3%A7%C3%B5es+sobre+o+Consenso+de+Washington&btnG=Pesquisar&lr=&as_ylo=&as_vis=0)> - Acesso em 21.08.2010.

<sup>41</sup> ROSENMAN, Marcos Roitman. *Democracia...*, p. 33.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

uma economia de mercado. São as seguintes as reformas estruturais mais nefastas, apontadas por Marcos Roitman:

1) Lograr la retirada del Estado de economía, disminuyendo el gasto público en la creación de la riqueza social; 2) Establecer la preeminencia del capital privado y de las relaciones de mercado en la producción y asignación de recursos; 3) Imponer la total apertura externa, comercial y financiera; 4) Desarrollar la reforma del mercado de capitales internos y acelerar la privatización completa que regule el precio del dinero como mercancía a través de tasas de interés libres; y 5) Lograr el establecimiento del mercado ‘libre’ del trabajo, habilitando la contratación flexible del trabajador.<sup>43</sup>

Para Michel Foucault, o projeto neoliberal, mais que uma ideologia<sup>44</sup>, mais que um cálculo político, apresenta-se como nova programação da governabilidade liberal, produzindo uma reorganização interna que coloca o Estado em situação de dependência relativamente ao mercado. Assim, ao Estado não competiria mais ditar o nível de liberdade a ser outorgado à economia, mas, ao contrário, o nível de liberdade da economia é que teria uma função e um papel de estatização, permitindo fundar de forma efetiva a legitimidade de um Estado.<sup>45</sup>

Joaquín Herrera Flores, associando a economia de mercado a uma sociedade de mercado, afirma que:

El mundo de la vida ha sufrido un proceso de mercantilización único en la historia de la humanidad. De la economía de mercado hemos ido pasando gradual, pero inexorablemente, a la sociedad de mercado. Una forma exclusiva y particular de ordenar las actividades económicas ha ido extendiéndose, desde el punto de vista interno, a todas las facetas de la vida y ha condicionado todo tipo de organización

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>44</sup> Marilena Chauí afirma que o significado napoleônico do termo ideologia é conservado por Marx, para quem “o ideólogo é aquele que inverte as relações entre as idéias e o real. Assim, a ideologia, que inicialmente designava uma ciência natural da aquisição, pelo homem, das idéias calcadas sobre o próprio real, passa a designar, daí por diante, um sistema de idéias condenadas a desconhecer sua relação real com o real.” A ideologia é vista como conjunto de ideias que gera o mascaramento da realidade social, permitindo a legitimação da exploração e da dominação, fazendo com que o falso seja tomado como verdadeiro e o justo pelo injusto. CHAUÍ, Marilena. *O que é Ideologia*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, p. 25. Antônio Carlos Wolkmer, analisando a crítica em Marx, aduz que “a ‘crítica’ aparece no marxismo como o discurso revelador e desmistificador das ideologias ocultadas que projetam os fenômenos de forma distorcida.” WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 4.

<sup>45</sup> Michel Foucault, na aula ministrada no dia 31.01.1979, no “Collège de France”, analisou, dentre outros temas, questões ligadas ao neoliberalismo norte-americano e alemão, sendo que o trecho invocado neste trabalho diz respeito especificamente à abordagem do contexto alemão. FOUCAULT, Michel. *El nacimiento de la biopolítica*, Madrid: Ediciones Akal, 2009, p. 104-105.

social; mientras que a un nivel externo, las diferentes formas de colonialismo e imperialismo occidentales han ido imponiendo esta manera particular y peculiar de afrontar la vida, como si fuera el único modo de ver, entender y actuar en el mundo. Todo ello siguiendo las siguientes pautas: la economía como una esfera absolutamente diferenciada de lo social; el individuo egoísta como sujeto; y la ganancia como norma de actuación.<sup>46</sup>

Ana Agostino chama a atenção para o fato de que, nos últimos anos, os países latino-americanos protagonizaram mudança de orientação política, sendo eleitos governos denominados progressistas de esquerda, inclusive por eles próprios, e, a despeito disso, permaneceu inalterada a diretriz relacionada ao desenvolvimento como objetivo das políticas nacionais e de integração regional. Cita, para comprovar tal assertiva, as iniciativas ligadas à criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e também a União de Nações Sul Americanas (Unasul), que consagram como principais objetivos o desenvolvimento com justiça social, ou o desenvolvimento equitativo, harmônico e integral, respectivamente. O fato de o conceito de desenvolvimento congregar as características de familiaridade, previsibilidade e aceitabilidade, transmutando-se em sabedoria convencional, explica porque continua sendo objeto da aspiração fundamental de governos de esquerda, cujos membros se opunham aos governos anteriores, que eram pautados pela aplicação das políticas neoliberais, pelos tratados de livre comércio e também pela dependência de organismos internacionais.<sup>47</sup>

A resistência contra a exploração e a exclusão demonstra que a democracia não constitui complemento do capitalismo e tampouco do neoliberalismo, salvo se houver corrupção do conceito, o que, aliás, constitui o objetivo dos defensores da racionalidade ocidental, empregando estratégias que envolvem especialistas nas áreas da sociologia, economia, publicidade e outras, mediante produção de tanques de pensamento, que tentam afastar do cenário global o estado de consciência, caracterizado pelos valores éticos e pela dignidade. A ordem sistêmica, segundo Marcos Roitman, caracteriza-se pela capacidade em criar conceitos, que são postos em circulação de forma eficiente, com significantes que a justificam.<sup>48</sup>

Por essa via, é que a ordem sistêmica gera o social conformismo, marcado por uma forma de comportamento, onde os sistemas hegemônicos de poder, no processo de

---

<sup>46</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Introducción*. In HERRERA FLORES, Joaquín *et al.* *El vuelo de Anteo...*, p. I-VII.

<sup>47</sup> AGOSTINO, Ana. *Op. cit.*, p. 15-18.



construção da realidade, induzem a aceitação generalizada dessa mesma realidade, inibindo a consciência e a capacidade de pensar das pessoas, que são pautadas pelo social conformismo e pela passividade social.<sup>49</sup>

A ideia de desenvolvimento é apresentada como pilar do sistema capitalista de produção, globalizado e de ideologia neoliberal, para o que:

El desarrollo considera beneficioso y positivo todo aquello que es problemático, nefasto y funesto en la civilización occidental, sin incluir necesariamente por ello lo que hay de fecundo (derechos humanos, responsabilidad individual, cultura humanista, democracia).<sup>50</sup>

Para Franz Hinkelammert, o cenário é de uma guerra econômica, onde os ajustes estruturais preparam e limpam o campo de batalha, em que as empresas, que se enfrentam na guerra econômica, têm o interesse comum de limpar o campo, para que possam lutar entre si, sem sofrerem quaisquer distorções.<sup>51</sup> Afirma que:

Desde el punto de vista de las empresas que operan transnacionalmente los derechos humanos como derechos de seres humanos corporales no son más que distorsiones del mercado. Para ellos, que operan y calculan mundialmente, el mundo entero es el espacio en el que aparecen las distorsiones del mercado.<sup>52</sup>

A transformação da economia em verdadeira guerra econômica, tomando a competitividade como único valor a ser considerado, destrói e elimina todos os direitos humanos, em nome dos direitos do mercado, que são direitos vigentes no mercado e somente nele. Hinkelammert assevera que os direitos do mercado substituem os direitos humanos, como estratégia de globalização, onde os direitos humanos são apresentados como direitos de pessoas jurídicas coletivas e a pessoa humana perde sua natureza corporal, com necessidades, de ordem material e imaterial, para sua sobrevivência. Esses pretensos direitos humanos de pessoas jurídicas e coletivas é que eliminam os direitos humanos das pessoas humanas

---

<sup>48</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. *Democracia...*, p. 9.

<sup>49</sup> *Idem. El pensamiento...*, p. 1.

<sup>50</sup> MORIN, Edgar. *Op. cit.*, p. 70.

<sup>51</sup> HINKELAMMERT, Franz. *Solidaridad...*, p. 36.

<sup>52</sup> *Ibidem.*

corporais, que passam a ser vistos como meras distorções de mercado. Referida análise da realidade justifica a premência na defesa da implementação dos direitos humanos, partindo da corporalidade do ser humano concreto<sup>53</sup>, o que implica na necessidade de mudança da racionalidade econômica prevalente.

Edgar Morin acredita que quando um sistema não é capaz de resolver seus problemas vitais, ou se desintegra, ou encontra nele mesmo a capacidade de gerar metamorfose, construindo um metassistema novo e mais rico, mediante a criação de uma sociedade mundo. O estudioso crê que a origem está adiante, como uma possibilidade criadora de esperança.<sup>54</sup>

É certo que o processo de desenvolvimento, na forma descrita, enfrenta vários problemas vitais, já que funciona a partir da existência de um exército de reserva de mão de obra, constituído por pessoas que trabalham na informalidade, de forma precária, bem como por desempregados. Ou seja, a prática do desenvolvimento não exclui, por si só, a situação de pobreza, em que inúmeras pessoas não têm condições de acessar os bens materiais imprescindíveis para uma vida digna, não produzindo impactos diretos na dimensão social da vida de todos os seres humanos, mas apenas de parte deles. Para tanto, são necessárias políticas específicas com a finalidade de reduzir a heterogeneidade social, sendo aquelas políticas que visam a assegurar um padrão mínimo de remuneração, por meio do salário mínimo, de vital importância. Sobre o tema, Ricardo Carneiro assim preleciona:

Embora essenciais para a sustentabilidade do crescimento econômico em longo prazo, a nova articulação externa e as políticas que lhe dão suporte, como a política de comércio exterior, a política industrial e a de crédito dirigido, não têm impacto significativo na dimensão social do desenvolvimento, pelo menos não diretamente. Assim, é necessário um conjunto de políticas dirigidas à redução da heterogeneidade social. A primeira delas diz respeito à elevação do piso básico de salários, o salário mínimo, que é fundamental para uma melhor organização do mercado de trabalho e para uma redução da diferenciação dos rendimentos, atuando, portanto, diretamente na distribuição da renda. Adicionalmente, a ampliação do salário mínimo também teria impacto significativo na redução da pobreza em razão de seu papel como padrão mínimo de remuneração de várias políticas assistenciais.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>54</sup> MORIN, Edgar. *Op. cit.*, p. 141-143.

<sup>55</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento e salário mínimo*. In BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005, p. 27-37.

O salário mínimo, analisado a partir das primeiras experiências de implementação, segundo Márcio Pochman, objetivava impedir a excessiva exploração da força de trabalho em determinados setores de ocupação. A luta sindical, que posteriormente foi incorporada à agenda do Estado, objetivou estabelecer um limite monetário mínimo à estrutura de salários, protegendo os ocupados de remuneração mais baixa, favorecendo a homogeneização distributiva. Esclarece que, com o avanço do Estado, o salário mínimo acabou sendo ampliado a várias outras categorias de trabalhadores, até chegar, por força de uma legislação geral, a todos os ramos de atividades ocupacionais. Afirma:

A partir de então, o salário mínimo, em diversas nações ao longo do século XX, decola-se da simples concepção de piso monetário essencial à sobrevivência do trabalhador, para incorporar o objetivo de integração dos frutos do desenvolvimento econômico aos trabalhadores de menor remuneração e baixo grau de organização sindical.<sup>56</sup>

Aduz, ainda, que o Brasil, diversamente de outros países, não conseguiu avançar para além do salário mínimo como garantia mínima de sobrevivência. Ao contrário, a partir do regime militar, entre 1965 e 1985, o salário mínimo experimentou perdas no seu valor real, impossibilitando até mesmo o atendimento das necessidades básicas do trabalhador e sua família, conforme estabelece a legislação geral do mínimo nacional.<sup>57</sup>

É esse o cenário que se apresenta também nos dias atuais em que, apesar dos aumentos concedidos pelos governos Lula e Dilma, um pouco acima da inflação, o valor do salário mínimo legal ainda se distancia daquele salário mínimo definido como necessário para o atendimento das necessidades vitais básicas do trabalhador. O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos (Dieese) aponta o valor de R\$2.674,88 como salário mínimo necessário<sup>58</sup> em janeiro/2013, o que corresponde a 3,945 vezes o salário mínimo legalmente

<sup>56</sup> POCHMAN, Márcio. *Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil*. Campinas: 2005, p. 2. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t31.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t31.pdf)> - Acesso em 09.08.2010.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>58</sup> O Dieese explica como encontrou o valor do salário mínimo necessário: “Salário mínimo necessário: Salário mínimo de acordo com o preceito constitucional ‘salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim’ (Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV). Foi considerado em cada mês o maior valor da ração essencial das localidades pesquisadas. A família considerada é de dois adultos e duas crianças, sendo que estas consomem o equivalente a um adulto. Ponderando-se o gasto familiar, chegamos ao salário mínimo necessário.” Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>> - Acesso em 10.08.2010 e em 18.11.2011.

fixado, correspondente a R\$678,00. O salário mínimo necessário ao longo do ano de 2012 e de 2013, corresponde a montantes muito superiores aos do salário mínimo nominal, fixado por lei, como se vê na tabela<sup>59</sup> apresentada a seguir:

Período	Salário mínimo nominal	Salário mínimo necessário
<b>2013</b>		
Dezembro	R\$ 678,00	R\$ 2.765,44
Novembro	R\$ 678,00	R\$ 2.761,584
Outubro	R\$ 678,00	R\$ 2.729,24
Setembro	R\$ 678,00	R\$ 2.621,70
Agosto	R\$ 678,00	R\$ 2.685,47
Julho	R\$ 678,00	R\$ 2.750,83
Junho	R\$ 622,00	R\$ 2.860,21
Maio	R\$ 678,00	R\$ 2.873,56
Abril	R\$ 678,00	R\$ 2.892,47
Março	R\$ 678,00	R\$ 2.824,92
Fevereiro	R\$ 678,00	R\$ 2.743,69
Janeiro	R\$ 678,00	R\$ 2.674,88
<b>2012</b>		
Dezembro	R\$ 622,00	R\$ 2.561,47
Novembro	R\$ 622,00	R\$ 2.514,09
Outubro	R\$ 622,00	R\$ 2.617,33
Setembro	R\$ 622,00	R\$ 2.616,41
Agosto	R\$ 622,00	R\$ 2.589,78
Julho	R\$ 622,00	R\$ 2.519,97
Junho	R\$ 622,00	R\$ 2.416,38
Maio	R\$ 622,00	R\$ 2.383,28
Abril	R\$ 622,00	R\$ 2.329,35
Março	R\$ 622,00	R\$ 2.295,58
Fevereiro	R\$ 622,00	R\$ 2.323,21
Janeiro	R\$ 622,00	R\$ 2.398,82

<sup>59</sup> Tabela disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>> - Acesso em 01.02.2014.

Em janeiro de 2014, o salário mínimo nacional foi elevado para R\$724,00 (setecentos e vinte e quatro reais).<sup>60</sup>

Verificam-se, a partir dos dados inseridos na tabela acima, variações no montante do salário mínimo necessário ao longo do período considerado. Em 2012 o valor necessário em janeiro era de R\$2.398,82, experimentando pequenas reduções nos quatro meses seguintes, e alta nos demais meses do ano. Tais dados e a correspondente variação ao longo do período destacado revelam que a política de valorização do salário mínimo não passa apenas pela elevação nominal dos valores. Márcio Pochmann assevera que:

Em síntese, não se trata apenas e tão somente da simples elevação do valor nominal do salário mínimo, mas, sobretudo, da coordenação de distintas áreas de políticas públicas que, em formas e prazos diferentes, constituem as garantias de evolução real efetiva e progressiva da renda dos trabalhadores de salário de base no Brasil.<sup>61</sup>

Para a elevação do poder aquisitivo do salário mínimo, há necessidade de uma política de abastecimento popular, de forma a viabilizar aumento efetivo dos salários de base, a partir do aumento do salário mínimo. Tal desiderato passa também por diretrizes de política urbana, envolvendo investimentos em infra-estrutura urbana, saneamento básico, acesso à moradia popular, bem como outras medidas ligadas ao transporte público, preços de tarifas públicas, como luz, água e telefone, com políticas de baixo custo aos usuários de baixa renda e de subsídios aos preços públicos.<sup>62</sup>

Márcio Percival Alves Pinto, diretor do Instituto de Economia da Unicamp, e Luiz Marinho, presidente da CUT, reafirmam a necessidade de uma política de valorização do salário mínimo, mediante diretrizes políticas claramente definidas para seu aumento real, de modo a que os problemas previdenciários e demais impactos desse aumento sobre os gastos estatais sejam enfrentados. Referida recuperação do poder de compra do salário mínimo deve ser complementada por um conjunto de políticas públicas garantidoras do aumento da produção de bens de consumo dos assalariados, da estruturação de um sistema público de

---

<sup>60</sup> No momento da pesquisa, ainda não havia sido divulgado o valor do salário mínimo necessário no mês de janeiro/2014.

<sup>61</sup> POCHMANN, Márcio. *Diretrizes gerais para política nacional de salário mínimo de caráter abrangente*, Carta Social e do Trabalho, n. 1, maio a agosto de 2005, Campinas: CESIT, 2005, p. 20. Disponível também em <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t08.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t08.pdf)> - Acesso em 22.09.2010.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 21.

emprego, ampliação da fiscalização do trabalho e fortalecimento dos sindicatos, dentre outros, tendo como condição uma política de crescimento econômico sustentado.<sup>63</sup>

O crescimento econômico ou desenvolvimento, como visto, é apontado também pelo meio universitário e sindical como condição para a implementação de aumentos reais do salário mínimo, bem como para a efetividade dos demais direitos sociais, o que demonstra o claro domínio ideológico desse projeto no âmbito nacional.

Contra tal domínio ideológico gerado pelo capitalismo e pelo neoliberalismo e as práticas fundadas na ideia do desenvolvimento econômico, que geraram enorme riqueza, bem como imensa desigualdade social e aumento espetacular da pobreza, surgem movimentos de resistência. Por meio desses movimentos sociais, são empreendidas lutas antagonistas, reivindicando a proeminência da vida, homem e natureza em plano de destaque, bem como a efetividade dos direitos humanos, que devem ocupar a centralidade do discurso e das práticas governamentais e sociais, sendo esse o tema a ser tratado a seguir, onde serão apresentados alguns aportes da teoria crítica sobre o desenvolvimento econômico.

## **1.2 Alguns aportes da Teoria Crítica sobre o desenvolvimento econômico: aposta na vida**

O capitalismo, como sistema econômico, fundamento da organização política e também como cultura de progresso, depois de pelo menos três séculos de aplicação dessa lógica, produziu grandes riquezas, com enormes progressos nos campos científico e técnico. Apesar disso, jamais houve quantidade tão grande de pobres e as distâncias sociais nunca foram tão consideráveis, o que leva à conclusão de haver importante abismo entre a teoria e a prática, entre o discurso e a realidade, bem como entre as intenções e os resultados.<sup>64</sup>

No atual cenário de globalização capitalista, tem-se que não houve recuo da pobreza nem em termos absolutos, nem em termos relativos, como afirma Carlos Taibo, que apresenta dados estatísticos importantes sobre a situação:

---

<sup>63</sup> ALVES PINTO, Márcio Percival; MARINHO, Luiz. *Apresentação*. In BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005, p.

Para retratar en toda su hondura la condición del fenómeno será suficiente traer a la memoria un puñado de datos bien conocidos: tres mil millones de personas se ven obligadas a malvivir con menos de dos euros cada día, en tanto algo más de mil millones de aquéllas deben hacerlo, en situación de pobreza extrema, con menos de un euro. Un 70 por ciento de estos pobres –de los primeros como de los segundos– son mujeres. Ochocientos millones de seres humanos sufren problemas de malnutrición, saldados con el fallecimiento diario de más de 40.000 personas por efecto del hambre o de problemas afines. Las tres mayores fortunas del planeta equivalen, entre tanto, a la riqueza conjunta de los 48 países más pobres.<sup>65</sup>

Ruiz F. Javier Blázquez questiona a ideia atinente ao desenvolvimento sustentável, quando milhões de pessoas não têm acesso à água e aos alimentos necessários para sobreviver. Afirma que o autêntico desenvolvimento, quando se tem em conta o ser humano e o respeito aos direitos humanos, não pode ser aquele privativo de áreas econômicas desenvolvidas ao longo da história, mas aquele que permita aos seres humanos viverem com possibilidades reais de acesso aos recursos naturais e vitais básicos.<sup>66</sup>

Ou seja, o desenvolvimento, nos moldes concebidos atualmente, embasado no sistema capitalista de produção, de índole neoliberal e globalizado, não responde aos anseios de grande parte da população mundial e sequer viabiliza a preservação do meio ambiente, o que é imprescindível para a sobrevivência humana na terra. Nesse cenário, surgem movimentos de resistência e de reação a esse entorno de relações de poder, tentando apontar alternativas que superem essa ideia de desenvolvimento, para deslegitimar o capitalismo e reconstruir a esperança<sup>67</sup> em uma vida digna para todos os seres humanos, o que pressupõe a possibilidade de acesso igualitário aos bens necessários para viver.

François Houtart assevera que o capitalismo se nutre da visão dialética das realidades, sendo que a globalização da economia capitalista não ocorre de forma linear e tranquila, ou seja, a partir de uma evidência racional indiscutível. Ao contrário, o capitalismo está atento também aos processos de resistências e conflitos antagônicos aos interesses dominantes. Aduz ainda:

---

vii-viii.

<sup>64</sup> HOUTART, François. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>65</sup> TAIBO, Carlos. *Movimientos antiglobalización*, Madrid: Catarata, 2007, p. 21.

<sup>66</sup> F. JAVIER BLÁZQUEZ, Ruiz. *Igualdad, libertad y dignidad*, Pamplona: Ed. Universidad Pública de Navarra, 2005, p. 27-28.

<sup>67</sup> A expressão foi extraída do título atribuído à obra de François Houtart: “Deslegitimar el capitalismo. Reconstruir la esperanza”. HOUTART, François. *Op. cit.*

Sin duda, el capitalismo la utiliza al mismo tiempo que orienta el progreso científico y se deja transformar por él, pero, al mismo tiempo, traza su ruta en función de las resistencias y de los conflictos de intereses antagónicos, en pocas palabras, de las luchas sociales.<sup>68</sup>

A despeito dos movimentos de resistência, tem-se que o desenvolvimento econômico incorporou-se no ideário mundial, como única alternativa possível, e, na verdade, visa ao incremento da produção e do comércio, bem como das tecnologias. Usando de ideologia e de simbolismos propiciados pela linguagem, cria uma representação simbólica que parece dominar a realidade da vida cotidiana, sobrepondo-se ao que realmente se verifica nesses contextos. Entretanto, o desenvolvimento que não é distribuído de forma equitativa não passa de engodo, ocultando realidades, onde as pessoas não têm acesso aos bens minimamente necessários para viver, não usufruindo os resultados desse crescimento econômico.

Peter Berger e Thomas Luckmann apresentam a questão do simbolismo da linguagem, nos seguintes termos:

Al nivel del simbolismo, pues, la significación lingüística alcanza su máxima separación del “aquí y ahora” de la vida cotidiana, y el lenguaje asciende a regiones que son inaccesibles a la experiencia cotidiana no solo *de facto* sino también *a priori*. El lenguaje construye entonces enormes edificios de representación simbólica que parecen dominar la realidad de la vida cotidiana como gigantescas presencias de otro mundo.<sup>69</sup>

Para Edgar Morin, a ideia de desenvolvimento sustentável parte do modelo de uma civilização em crise, a mesma que deveria reformar, e impede o mundo de encontrar formas de evolução que não estejam embasadas no pensamento ocidental, conduzindo as sociedades ao caminho da catástrofe, quando seria necessário mudar de via e começar de novo<sup>70</sup>. Aduz:

Por este motivo no debemos continuar avanzando por el camino del “desarrollo”. Tenemos que cambiar de vía, necesitamos de un nuevo comienzo. La frase de

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>69</sup> BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *Op. cit.*, p. 59.

<sup>70</sup> MORIN, Edgar. *Op. cit.*, p. 13.



Heidegger debe resonar como un reclamo: “El origen no está detrás de nosotros, sino delante”.<sup>71</sup>

Ser moderno, segundo Joaquín Herrera Flores, não implica apenas um modo único de viver, ou em determinada e particular forma de progresso e crescimento ascendente, podendo também ser visto como a capacidade de se deter e pensar o mundo, propondo-lhe alternativas, ou seja:

La revolución también la pueden hacer aquellos que, ante los problemas ontológicos que condicionan nuestra acción: la pobreza, las guerras preventivas, la destrucción del medio ambiente, tienen el valor suficiente como para utilizar el freno de emergencia y detener lo que parece imparable.<sup>72</sup>

Nessa linha de pensamento, é que a teoria crítica pode auxiliar, no sentido de provocar importante reflexão sobre a realidade, desvendando as relações de poder estabelecidas e as causas da miséria e exclusão de milhões de pessoas, tendo como objetivo conferir visibilidade a situações ocultadas, para desestabilizar o modelo vigente, de modo a viabilizar uma possível transformação emancipadora.

Antônio Carlos Wolkmer apresenta o seguinte conceito de teoria crítica:

Desse modo, pode-se *conceituar* teoria crítica como o instrumental pedagógico operante (teórico-prático) que permite a sujeitos inertes e mitificados uma tomada histórica de consciência, desencadeando processos que conduzem à formação de agentes sociais possuidores de uma concepção de mundo racionalizada, antidogmática, participativa e transformadora. Trata-se de proposta que não parte de abstrações, de um *a priori* dado, da elaboração mental pura e simples, mas de experiência histórico-concreta, da prática cotidiana insurgente, dos conflitos e das interações sociais e das necessidades humanas essenciais.<sup>73</sup>

Boaventura de Sousa Santos não dissente da formulação teórica de Wolkmer, e, partindo da ideia de que a existência não esgota suas próprias possibilidades, reafirma a viabilidade de superação nos aspectos criticáveis dessa mesma realidade, para o que o

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>72</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 44.

<sup>73</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Op. cit.*, p. 5.

inconformismo e a indignação suscitam o impulso para teorizar a sua transformação. Assim explicita seu conceito de teoria crítica:

Por teoria crítica entendo toda a teoria que não reduz a “realidade” ao que existe. A realidade qualquer que seja o modo como é concebida é considerada pela teoria crítica como um campo de possibilidades e a tarefa da teoria consiste precisamente em definir e avaliar a natureza e o âmbito das alternativas ao que está empiricamente dado.<sup>74</sup>

É que a realidade da vida cotidiana se apresenta como uma zona de claridade, que oculta um fundo de sombras, sendo certo que quando umas zonas de realidade se iluminam, outras se escurecem, não sendo possível saber tudo o que há para saber sobre essa realidade. O papel da teoria crítica é desvendar essa zona de sombras que se oculta por trás de uma realidade construída simbolicamente por meio da linguagem e que permite criar uma espécie de passividade social. Marcos Roitman adverte que:

Concluido el periodo de guerra fria, la sociologia como técnica instrumental para el control social adquiere un papel destacado en la divulgación de los valores, creencias y comportamiento destinados a inculcar la cultura del social-conformismo y del pensamiento sistémico.<sup>75</sup>

Partindo de estudos elaborados por teóricos críticos acerca das ideias hegemônicas incidentes sobre desenvolvimento, capitalismo, globalização econômica e neoliberalismo, o objetivo é desvendar uma nova racionalidade, que oriente as atividades produtivas e comerciais, inclusive no campo das tecnologias, no sentido de priorizar a reprodução material da vida, homem e natureza colocados em plano de destaque, como sustentado por Henry Mora e Franz Hinkelammert<sup>76</sup>. É necessário construir outro sentido ético, embasado na solidariedade social e capaz de suplantar a cultura da acumulação irrestrita de capital, que valoriza o ser humano apenas na condição de consumidor ou de produtor. Não é por outra razão que François Houtart, falando da globalização das relações sociais capitalistas,

<sup>74</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, São Paulo: Cortez Editora, 2009, p. 23.

<sup>75</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. *El pensamiento...*, p. 15

<sup>76</sup> HINKELAMMERT, Franz J.; JIMÉNEZ MORA, Henry. *Hacia una economía para la vida*, p. 18-19. Disponível em: <[www.pensamientocritico.info/libros/libros-de-franz-hinkelammert.html?start=10](http://www.pensamientocritico.info/libros/libros-de-franz-hinkelammert.html?start=10)> – Acesso em 12.08.2010.

identificou duas posições estáticas para a pessoa: “Productor o consumidor, he aquí el destino del ser humano a escala mundial hoy día. Los que no entran en tales estatus devienen multitudes inútiles”<sup>77</sup>.

Carlos Taibo afirma que o crescimento, tanto nos países do norte, como nos países do sul, cria um modo de vida escravo, induzindo ao pensamento de que quanto mais se trabalhe, mais dinheiro se ganhe e mais se consiga consumir, maior será a felicidade.<sup>78</sup>

Entretanto, o ser humano é um ser natural, com necessidades que vão muito além da mera propensão ao consumo, pois a satisfação destas necessidades constitui condição que decide sobre a vida e a morte. As relações mercantis não podem discernir entre a vida e a morte, e identificam, como distorção, qualquer resistência à sua lógica expansionista, visando eliminá-la, o que põe em risco a vida humana. Também o mercado passa a constituir uma distorção no desenvolvimento da vida humana.<sup>79</sup> Franz Hinkelammert assim descreve esse fenômeno:

La aplanadora del mercado interpreta como *interruptor* o *factor distorsionante* cualquier resistencia a su lógica y a su afán expansionista, y cuanto más consigue eliminarla más amenazante se torna para los humanos y la naturaleza, transformándose en interruptor de la vida humana y en elemento distorsionante del desarrollo de ésta. Y es que desde el punto de vista del mercado como sistema las exigencias de la vida humana son exclusivamente distorsiones, mas desde el punto de vista de los afectados esta máquina aplanadora es una distorsión de la vida humana y de la naturaleza.<sup>80</sup>

Para Leonardo Wandelli, a mediação da realização das necessidades humanas não deve decorrer do sistema de coordenação a divisão social do trabalho e “não pode ser medida apenas por critérios de eficiência econômica em termos de produção, distribuição e transformação pessoal de bens”<sup>81</sup>. Ao contrário, a racionalidade reprodutiva dos sujeitos demanda o seu reconhecimento como “membros de igual valor integrantes de uma comunidade”<sup>82</sup>, sendo necessário observar, ao lado da perspectiva do sistema de produção,

<sup>77</sup> HOUTART, François. *Op. cit.*, p. 5.

<sup>78</sup> TAIBO, Carlos. *En defensa...*, p. 45.

<sup>79</sup> HINKELAMMERT, Franz. *Solidaridad...*, p. 71.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> WANDELLI, Leonardo Vieira. *O direito humano e fundamental ao trabalho: fundamentação e exigibilidade*, São Paulo: LTr, 2012, p. 158.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 158/159.

distribuição e transformação de bens, a perspectiva dos sujeitos, os quais não são meros destinatários desses bens, mas sim “sujeitos de processos de luta social”<sup>83</sup>.

Franz Hinkelammert admite o reaparecimento de uma cultura da desesperança, embasada na ideia de que não há alternativas diante das ameaças globais, consistentes na desigualdade e exclusão social crescentes, na crise ecológica e das relações humanas. Referidas crises, ligadas diretamente à negação do ser humano como sujeito corporal vivente, são o produto da sacralização das relações sociais de produção, por meio da totalização do mercado. Diante dessa política de deificação do mercado, a única possibilidade para o surgimento de alternativas é a reafirmação da opção pela vida, tomada em um sentido material, concreto e corpóreo, onde a possibilidade da vida pressupõe o acesso aos meios para viver.<sup>84</sup>

E a afirmação da vida humana somente se torna possível mediante superação do esquema dos interesses privados e excludentes, sendo certo que a retomada da luta pelos direitos, como exigência global, supõe o enfrentamento das lógicas destrutivas existentes no sistema globalizado e que ameaçam toda a humanidade.<sup>85</sup>

Para Helio Gallardo, essas novas formas econômicas e financeiras de poder coletivo, oriundas da industrialização tradicional ou informatizada, também conhecida como economia do conhecimento, se apresentam assimétricas e geram a fragmentação da força laboral, e o empobrecimento diante do fluxo de valores e mercadorias, precariedade e provisoriedade laborais, além da informalidade e exclusão. Exatamente porque estas estruturas geram lógicas que constroem, acentuam e reproduzem vulnerabilidades, não podem apresentar-se como garantes dos direitos humanos, considerados sob a ótica da universalidade e integralidade.<sup>86</sup>

Joaquín Herrera Flores pondera:

Ante esta generalización y subsunción ideológica del mundo bajo los dictados del capital no hay que caer en pesimismo, catastrofismo u optimismo de la voluntad,

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>84</sup> HINKELAMMERT, Franz J.; JIMÉNEZ MORA, Henry. *Hacia una economía...*, p. 17-18.

<sup>85</sup> SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Op. cit.*, p. 41-42.

<sup>86</sup> GALLARDO, Helio. *Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos*, Murcia: David Sánchez Rubio, 2008, p. 68.

Más bien, debemos construir teorías intempestivas que irrumpen en lo real desde lo más inmediato que tenemos: nuestros cuerpos, nuestras resistencias, nuestra subjetividad. Teorías que potencien e intensifiquen el deseo de potencia que late siempre bajo la capacidad humana de transformar el mundo e instituir nuevas formas de relación.<sup>87</sup>

Nesta luta, segundo Franz Hinkelammert, os homens não podem se colocar de um lado ou de outro, devendo, ao contrário, subvertê-la. A sociedade enfrenta-se com importante desafio consistente na necessidade de se estabelecer consenso sobre a dignidade humana, em que a ideia de bem comum seja a referência de todos os polos em conflito, assim tomada como uma “sociedad en la que quepan todos, la naturaleza incluída”.<sup>88</sup>

Partindo da opção ética da humanidade pela vida, homem e natureza situados em plano de destaque, Franz Hinkelammert e Henry Mora propõem a ideia de uma economia para a vida, na qual a reprodução material da vida humana constitua a última instância de todas as decisões da ação social<sup>89</sup>, apresentando-a como “un método que analiza la vida real de los seres humanos en función de esta misma vida y de la reproducción de sus condiciones materiales de existencia (económicas, ecológicas y culturales)”.<sup>90</sup>

Ou seja, o ser humano é tomado na sua corporalidade, não apenas individual, mas como sujeito social constituído em comunidade, por meio da qual intervém na natureza e administra os bens da terra, funda sistemas de propriedade e organiza Estados e Nações. A base e a dimensão corporal dessa comunidade é a divisão social do trabalho, que constitui um nexos entre os seres humanos e destes com a natureza, chegando-se à exigência de uma coordenação dessa divisão do trabalho para que todos possam viver e reproduzir sua vida material, o que inclui também a natureza. Essa orientação pela corporalidade faz com que seu critério ético central seja a vida ou a morte<sup>91</sup>.

Merece realce também, por constituir prática antagonista à concepção hegemônica de desenvolvimento, a política do bem viver, ou de “buen vivir”, consagrada pela Bolívia e Equador, que, segundo Alfredo Serrano e Alberto Acosta, consiste em:

<sup>87</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 23.

<sup>88</sup> HINKELAMMERT, Franz. *Solidaridad...*, p. 71.

<sup>89</sup> HINKELAMMERT, Franz J.; JIMÉNEZ MORA, Henry. *Hacia una economía...*, p. 33.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 99.

[...] construir una sociedad en la que sea posible que todos los habitantes tengamos iguales posibilidades y oportunidades, donde lo individual y lo colectivo coexistan en armonía con la Naturaleza, donde la racionalidad económica se reconcilie con la ética y el sentido común. Se busca una economía distinta, una economía social y solidaria, diferente de aquella caracterizada por una supuesta libre competencia, que anima al canibalismo económico entre seres humanos y que alimenta la especulación financiera.<sup>92</sup>

Beatriz Rajland y Liliana B. Costante afirmam que a noção de “buen vivir” inserida nas Constituições da Bolívia e do Equador encerra a qualidade de vida e afasta a opulência e o consumismo, respeita e reconhece o outro, garantindo igualdade de condições e oportunidades, sem poder dominante sobre ou entre os homens, nem deles para com a natureza. Ambas as constituições reconhecem a plurinacionalidade, incorporando nações originais e ancestrais, por meio de processo intercultural, não atravessado por relações díspares de poder, em igualdade de condições.<sup>93</sup>

Ressaltam ainda que, no Equador, a natureza foi inserida na Constituição como sujeito de direito, o que supõe o respeito pelos ciclos vitais. A natureza não é uma simples propriedade, ou mera fonte de recursos naturais, mas sujeito de direito. Tais inovações não supõem mero retorno ao conceito clássico de Estado-nação, para assegurar a concorrência dentro das suas fronteiras, mas sim de uma territorialização em sentido positivo e integrativo, de colaboração e solidariedade, reafirmando a soberania frente às relações de poder hegemônicas no regime de globalização capitalista.<sup>94</sup>

Outra teoria insurgente ou antagônica à prática hegemônica do desenvolvimento econômico consiste no decrescimento. Para Carlos Taibo, referida proposta implica na redução da produção e do consumo, porque as pessoas hoje vivem acima das possibilidades, e porque é urgente cortar emissões que causam danos ao meio ambiente, registrando também o início da falta de matérias primas vitais. Enfatiza que o decrescimento, que deve ser aplicado prioritariamente nos países desenvolvidos do norte, não é apenas crescer menos, mas sim

<sup>92</sup> SERRANO, Alfredo; ACOSTA, Alberto. *Ecuador frente a la crisis internacional: un reto de múltiples aristas*, Revista de Economía Crítica, n. 8, segundo semestre 2009, ISSN: 2013-5254, p. 145-167. Disponível em: <[http://www.ucm.es/info/ec/rec/Revista\\_Economia\\_Critica\\_8.pdf#page=146](http://www.ucm.es/info/ec/rec/Revista_Economia_Critica_8.pdf#page=146)> – Acesso em 11.08.2010.

<sup>93</sup> RAJLAND, Beatriz; COSTANTE, Liliana B. *Los nuevos poderes constituyentes en américa latina y caribeña de hoy y su relación con los procesos de cambio*. In RAJLAND, Beatriz; COTARELO, Maria Celia. (Coordenadoras). *Reflexiones sobre la emancipación, clases y grupos subalternos*, Buenos Aires: Clacso, 2009, p. 369-391. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/bicentenario.pdf#page=368>> – Acesso em 11.08.2010.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 369-391.

reduzir o nível de produção e de consumo dos níveis atuais para outros inferiores. A lógica do decrescimento visa desconstruir a concepção hegemônica do desenvolvimento, que produz um modo de vida escravo, com volume de trabalho excessivo, direcionado para o acesso desmedido ao consumo, valorizado por campanhas publicitárias. Referida situação não pode persistir, inclusive em decorrência das limitações impostas pela natureza, onde as matérias primas começam a escassear.<sup>95</sup>

Todas essas alternativas são questionadas, no que diz respeito à sua viabilidade, tendo Eric Hobsbawm anotado que:

[...] propostas como um mundo de crescimento zero, para não falar de fantasias como o retorno à suposta simbiose primitiva entre homem e natureza, embora radicais, eram completamente impraticáveis. O crescimento zero nas condições existentes plasmava as atuais desigualdades entre os países do mundo, uma situação mais tolerável para o habitante médio da Suíça do que para o habitante médio da Índia.<sup>96</sup>

A alternativa do decrescimento é ainda mais radical que a do crescimento zero, sendo dirigida preferencialmente aos países do norte, desenvolvidos, com proposta de redução nos níveis de produção e consumo, exatamente para permitir que camadas mais pobres da população terrestre tenham a real possibilidade de aceder a patamar de consumo, capaz de satisfazer suas necessidades básicas. Por outro lado, o modo de viver denominado “el buen vivir” e adotado pelas Constituições boliviana e equatoriana representam uma aposta na vida, mediante valorização das pessoas e da natureza, em simbiose respeitosa, e em detrimento do capital internacional, que nada mais fez que aprofundar situações de pobreza e exclusão social, concentrando a riqueza nas mãos de poucos.

Tais pensamentos alternativos são classificados por alguns estudiosos como *utopia*.<sup>97</sup> Tomás Moro, abordando a utopia, propõe a necessidade de liberação do pensamento, para além da realidade criada pelas classes dominantes, por meio da exploração do trabalho dos mais pobres, e cuja pretensão de manter a situação de privilégios é plasmada em leis, editadas em nome do povo, inclusive dos mais pobres.<sup>98</sup> A utopia referida por Moro, tem o

<sup>95</sup> TAIBO, Carlos. *En defensa...*, p. 44-86.

<sup>96</sup> HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*, São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 548.

<sup>97</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 54.

<sup>98</sup> HOBBSBAWM, Eric. *Op. cit.*, p. 130.

significado grego de “en ningún lugar”, permitindo também o uso do termo similar *eutopia*, que significa “en el mejor lugar”.<sup>99</sup>

Bernard Muniesa, na abertura da obra denominada *Sociología de la Utopía*, propõe duas perspectivas acerca da relação entre utopia e ideologia, sendo que, na primeira delas, a utopia constitui variável da ideologia, que promove a interiorização do mundo circundante, consistindo em uma elaboração do que é. Quando a ideologia, interiorizada pelo indivíduo, faz surgir nele sinais de insatisfação, aparece a utopia, como derivado contraditório da ideologia. Aqui a utopia é entendida como dissenso e persegue o que deveria ser ao invés do que é, elaborando crítica que pode evoluir para gerar uma alternativa.<sup>100</sup>

Nessa segunda perspectiva a utopia constitui fator independente e insurgente, procurando o que deveria ser, e aparece como contraponto da ideologia, entendida como falsa consciência ou representação mental do mundo cotidiano, ou seja, “o que é”, em contraponto com “o que deveria ser”. Nessa perspectiva, a utopia emerge como fator de tensão e, por meio do dissenso e da opção ou alternativa, pugna pela inversão desse mundo ideologicamente apresentado.<sup>101</sup>

Dentro dessa linha de pensamento, Bernard Muniesa aduz:

¿Cómo poder, pues, estudiar algo que es sinónimo de inexistente? ¿Dónde hallarlo? Y, sin embargo, la *utopía* anida expansiva o aplastada en la mente del individuo, y como fenómeno colectivo ha impulsado movimientos sociales que han hecho girar la rueda de la historia, para desgracia de conservadores.<sup>102</sup>

Joaquín Herrera Flores propõe a classificação desses pensamentos críticos alternativos, não como utopias, mas como heterotopias, cuja etimologia remete a “outros lugares”, pela seguinte razão:

La heterotopia, a diferencia del impulso utópico, no se basa en la esperanza de un nuevo comienzo histórico situado en el futuro. La densidad conceptual de la

<sup>99</sup> MORO, Tomás. *Utopía*, Madrid: Tecnos, 2008, p. LVI, Estudio preliminar de Antônio Poch.

<sup>100</sup> NEUSÜSS, A. et al. *Sociología de la utopia*, Barcelona: Editorial Hacer, 1992, p. 8-9.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 9-10.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 7.



heterotopia reside, más bien, en el impulso a situarnos en medio de la historia, de los procesos y desde ahí considerar todo lo existente como algo en devenir y transformación constante.<sup>103</sup>

Apropriando-se da realidade por meio da linguagem e dos símbolos, é preciso que o teórico crítico use da imaginação criadora e desenvolva alternativas que possam ser classificadas como eutopias ou heterotopias, acreditando na possibilidade de abertura de processos sociais, como reação antagonista às relações de poder dominantes, para uma transformação emancipadora desta mesma realidade, criando outros e melhores lugares.

Nesse caminho, Carlos Taibo aponta ainda o surgimento de novos movimentos sociais, que têm como um dos antecedentes o movimento de maio de 1968<sup>104</sup>, e que, por sua vez, constituem a origem das redes antiglobalização.<sup>105</sup> Acrescenta que:

A través de muchos de los nuevos movimientos sociales puede rastrearse la influencia que sobre las redes antiglobalización han ejercido ideas procedentes del mundo alternativo, y entre ellas las que reclaman el rechazo de las formas tradicionales de acción política, el desarrollo de modos de acción más originales e imaginativos, la reprobación expresa del neoliberalismo, el carácter internacionalista de las iniciativas y, en fin, el énfasis en la solidaridad.<sup>106</sup>

Deve ser realçada a ênfase colocada pelos movimentos sociais e por teóricos críticos nessas ideias contra-hegemônicas na priorização da vida, em detrimento do mercado e do capital, colocando-se o ser humano e a natureza no centro das preocupações de toda a ação social. O ser humano, na sua corporalidade, como sujeito de necessidades, constitui-se como sujeito de direito em comunidade e não individualmente, o que demanda o resgate do valor ético, sobretudo ligado à solidariedade social.

---

<sup>103</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 55.

<sup>104</sup> O movimento de maio de 1968 teve início na França, no auge do capitalismo do pós-guerra, apresentando-se como uma onda de protestos, iniciada pelos estudantes e ampliada para a classe trabalhadora, que deflagrou uma greve geral, com enfraquecimento do poder político do presidente francês Charles de Gaulle, que renunciou ao governo um ano depois. O movimento estendeu-se para diversos outros países, como Alemanha, Itália, dentre outros. Disponível em: <<http://www.marxist.com/revolucao-francesa-maio-1968.htm>> - Acesso em 25.08.2010.

<sup>105</sup> TAIBO, Carlos. *Movimientos...*, p. 50.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 51.

Não é por outra razão que Giuseppe Cocco destaca a importância dos limites sociais impostos ao capitalismo, sem o que não há cogitar de aprofundamento dos processos de democratização real ou de uma melhor distribuição de renda. Nesse sentido, assevera que:

É exatamente para criticar essas simplificações que queremos correlacionar os maiores níveis de desenvolvimento econômico e institucional aos maiores níveis de aprofundamento dos processos de democratização real e aos níveis de distribuição de renda. Queremos, enfim, apontar como essas duas condições permissivas não dependem, em nada, da própria lógica do capitalismo, mas, muito pelo contrário da vitalidade dos limites sociais que ele historicamente encontrou e enfrenta.<sup>107</sup>

François Houtart enfatiza que o capitalismo (o qual gera riquezas, mas também devasta a natureza, destrói os seres humanos e constrói desigualdades) suscita reações globais, na procura de alternativas, dentre as quais se incluem os fóruns sociais mundiais.<sup>108</sup> Assevera que, com o desenvolvimento do capitalismo, criaram-se condições para a emergência das resistências, inspiradas por uma nova cultura de luta social.<sup>109</sup> Afirma:

El mercado total, como se ha dicho, se impone como la ley universal del funcionamiento social. Así, no solamente se debe luchar contra los abusos y los excesos de un sistema, sino también contra la lógica misma de este último. Nuestra crítica debe ser radical. Se trata de deslegitimar el capitalismo para poder recrear la esperanza.<sup>110</sup>

É necessário inverter a lógica do sistema, passando a atividade econômica a orientar-se para o atendimento das necessidades do ser humano e para o bem comum, abandonando a lógica atual, que convive com a precarização das condições de trabalho, para que a empresa se torne ainda mais competitiva, realizando lucros exorbitantes, por meio da exploração do trabalho humano, malferindo direitos fundamentais dos trabalhadores.<sup>111</sup>

Essa submissão real do trabalho ao capital, imposta pelo neoliberalismo, é apontada por François Houtart como causa de uma multiplicação das lutas dos trabalhadores,

<sup>107</sup> COCCO, Giuseppe. *Trabalho e cidadania: produção e direitos na era da globalização*, São Paulo: Cortez, 2001, p. 58-59.

<sup>108</sup> HOUTART, François. *Op. cit.*, p. 175.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 184-185.

<sup>110</sup> *Idem*. *El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre*, Havana: Ruth Casa Editorial, 2008, p. 77.

com perspectivas mais radicais que aquelas das organizações existentes nas regiões da antiga indústria.<sup>112</sup>

Sobre as lutas dos trabalhadores, Herrera Flores assevera que se ainda resta algum resíduo da consciência de classe, referida por Georg Lukács, é a luta antagonista diante dos mecanismos ideológicos, que objetivam expropriar a atividade produtiva e também a percepção da realidade. Aduz também:

De ahí la importancia de la lucha política por la democracia, es decir, por la expresión positiva y afirmativa de la potencia del trabajo vivo, del trabajador y trabajadora inmaterial, que, paradójicamente, ha surgido gracias a la reestructuración del trabajo que el capital ha venido imponiendo desde finales de los años sesenta del siglo XX hasta la actualidad. La explotación y la opresión se dan hoy, además de en los aspectos productivos, en las conciencias y en las dimensiones subjetivas del trabajo vivo, del trabajo productivo que hacemos nosotros al crear el valor social necesario para que el mundo funcione.<sup>113</sup>

Giuseppe Cocco propõe a reapropriação operária e antagonista da dinâmica do desenvolvimento, invocando a época das lutas pela regulamentação da jornada de trabalho e demais lutas do chamado “operário-massa” taylorista. Acresce que a democratização salarial e a distribuição Keynesiano-fordista de renda devem ser analisadas na perspectiva do desenvolvimento da sociedade, no espaço-público das relações sociais, e não no espaço estatal, entendido como espaço normativo das relações de dominação.<sup>114</sup>

Esse espaço público das relações sociais e do desenvolvimento da sociedade deve ser apropriado pelos trabalhadores brasileiros, pouco importando que estejam atuando no mercado formal ou informal, trabalhando em regime de emprego segundo as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou em situação precária. A luta de hoje é ideológica e bem mais abrangente, já que envolve não apenas conquistas laborais específicas, mas a oposição a um tipo de desenvolvimento, de perfil ideológico neoliberal, servil ao capitalismo, e que não é equitativo, pois ao invés de reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, acentua tais fenômenos, provocando uma maior concentração de renda.

---

<sup>111</sup> GOSDAL, Thereza Cristina. *Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra*, São Paulo: Editora LTr, 2007, p. 119.

<sup>112</sup> HOUTART, François. *Deslegitimar...*, p. 185.

<sup>113</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 24.

<sup>114</sup> COCCO, Giuseppe. *Op. cit.*, p. 59.

A reconstrução do movimento sindical é apontada por Márcio Túlio Viana como passo necessário para recriar as solidariedades desfeitas, abrindo as portas para a diversidade, abrangendo os desempregados, subempregados, cooperativados, estagiários e pequenos autônomos, interagindo com a sociedade e com o mundo, com metas que suplantam aquelas de ordem exclusivamente trabalhistas, para incorporar outras, ligadas aos direitos das minorias, ecologia e modos alternativos de produção.<sup>115</sup>

Thereza Cristina Gosdal defende um novo direito do trabalho, voltado para o trabalhador como pessoa e não como custo de produção, excluindo a empresa e seu lucro, bem como a sua competitividade no mercado, como preocupação central, que deve voltar-se para a prevalência do social sobre o individual, valorizando a vida do trabalhador, a quem as instituições devem servir.<sup>116</sup>

A luta pela valorização do salário mínimo, nos termos previstos na Constituição Federal, constitui mecanismo para a valorização do trabalhador brasileiro assegurando-lhe a reprodução material da vida de forma digna. É necessário colocar a vida, do homem e da natureza, no centro da preocupação das ações sociais com revisão dos propósitos do desenvolvimento, já que a geração de riqueza no país deve se voltar para o atendimento equitativo das necessidades humanas, repelindo o consumismo ditado pelos meios publicitários como via de acesso à felicidade.

Para Patrícia Ribeiro de Mello e Angela M. C. Jorge Correa, há estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que demonstram que a elevada concentração de renda é considerada o principal fator da grave situação social no Brasil. A desigualdade constitui fruto da injustiça social presente na história do país, onde inúmeros brasileiros não têm acesso às condições mínimas de sobrevivência, situação que não se encontra associada à falta de recursos, mas sim à sua má distribuição.<sup>117</sup> Com base em tal diagnóstico, asseveram:

---

<sup>115</sup> VIANA, Márcio Túlio. *A nova competência, as lides sindicais e o projeto de reforma*. Disponível em: <[http://www.trt3.jus.br/esola/download/artigos/mtv\\_reforma.doc](http://www.trt3.jus.br/esola/download/artigos/mtv_reforma.doc)> - Acesso em 23.08.2010.

<sup>116</sup> GOSDAL, Thereza Cristina. *Op. cit.*, p. 116.

<sup>117</sup> MELLO, Patrícia Ribeiro de; CORRÊA, Angela M. C. Jorge. *Salário mínimo: evolução histórica, desigualdade e pobreza no Brasil*, Piracicaba: 2002, Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas, vol. 13, número 30, p. 108. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/impulso30.pdf>> - Acesso em 18.08.2010.

Encerra-se este estudo indicando que a política de salário mínimo pode contribuir para a diminuição das desigualdades sociais. Para tanto, porém, é preciso elaborar políticas econômicas que busquem efetivamente reduzir a pobreza e a desigualdade no País, considerando que a política de valorização do salário mínimo é um fator importante para tornar a sociedade mais justa e diminuir a exclusão social que atinge atualmente milhões de famílias brasileiras.<sup>118</sup>

O Censo Demográfico realizado em 2010 pelo IBGE mostrou que a desigualdade de renda segue acentuada no Brasil, a despeito da melhoria observada nos últimos anos. Nesse sentido, os resultados do Censo revelam que a média nacional de rendimento domiciliar *per capita* correspondeu a R\$668,00 em 2010. Entretanto, 1/4 da população recebeu valores de até R\$188,00 mensais, e metade dos brasileiros recebeu montantes de até R\$375,00 mensais, o que é muito inferior ao salário mínimo em 2010, correspondente a R\$510,00. Outro aspecto importante destacado no Censo é a diferença de rendimento entre homens e mulheres, sobretudo em municípios com até 50 mil habitantes. Nesse caso, em 2010, os homens tiveram rendimentos superiores em 47% à renda das mulheres, ou seja, R\$956,00 contra R\$650,00, revelando que o universo feminino é ainda mais empobrecido que o masculino.<sup>119</sup>

Uma visão crítica do desenvolvimento, como vem sendo aplicado no Brasil e em inúmeros outros países, demonstra a necessidade de novo compromisso social marcado pela ética e pela solidariedade, em que a vida do homem e da natureza adquira proeminência. É certo que a produção de bens é imprescindível para a satisfação das necessidades humanas. Entretanto, é necessário que a riqueza produzida no país seja distribuída de forma equitativa, reduzindo-se a concentração de renda, em prol de sociedade em que seja garantida a possibilidade de acesso igualitário aos bens necessários para viver.

Dessa forma, uma política de valorização do salário mínimo pode contribuir no sentido de diminuir a exclusão social existente tornando a sociedade brasileira mais igualitária, levando-a a apostar na valorização da vida humana em detrimento do capital e do mercado. Para tal intento, faz-se necessário tornar efetivos os direitos humanos na sua integralidade, o que inclui os direitos econômicos, sociais e culturais e engloba o direito ao salário mínimo na forma enunciada pela Constituição Federal.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>119</sup> Os dados inseridos neste trabalho estão registrados em notícia postada pelo IBGE sobre o Censo de 2010, publicada em sua página da internet. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2019&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1)> – Acesso em 17.11.2011.

### 1.3 Desenvolvimento econômico e efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais

A tomada de consciência acerca do contexto histórico e social em que predomina determinado modo de desenvolvimento econômico colocado em prática no Brasil, de índole neoliberal, é importante para viabilizar o surgimento de propostas crítico-transformadoras e insurgentes diante dessas relações dominadas por um poder hegemônico, que deve ser superado por outro compromisso social, em que prevaleçam valores éticos, orientados para uma vida solidária em comunidade.

Para a satisfação das necessidades humanas, torna-se necessária a produção de bens, sendo igualmente relevante a apropriação equitativa do crescimento social, sem o que não há cogitar da possibilidade de acesso igualitário aos bens necessários para viver, o que inclui a necessária efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Carol Proner afirma não ser possível a realização de desenvolvimento humano, sem o correspondente desenvolvimento econômico e acredita que “as fórmulas tradicionais de desenvolvimento traduzidas aos países periféricos pelos países centrais não asseguram tal relação”<sup>120</sup>. Ou seja, o desenvolvimento econômico praticado nos países periféricos, a partir de fórmulas deduzidas pelos países centrais, não constitui garantia de que haverá correspondente desenvolvimento social e humano.

Não obstante, como já visto neste estudo, tem-se que o aprofundamento dos processos de democracia e os níveis de distribuição de renda, segundo Giuseppe Cocco, não decorrem da lógica própria do capitalismo, mas, ao contrário, guardam relação com a vitalidade dos limites sociais impostos historicamente a esse sistema de produção.<sup>121</sup>

E os direitos humanos que, sob a estreita ótica das empresas, não constituem mais que distorções do mercado, ou custos sociais que as empresas devem suprimir em nome da competitividade<sup>122</sup>, podem revelar-se como instrumento a serviço dos movimentos sociais,

---

<sup>120</sup> PRONER, Carol. *Desenvolvimento econômico como limite ao desenvolvimento humano: mitos nas regras de comércio internacional*. Texto produzido e apresentado no V Encontro Mundial de Economia e Globalização, Havana-Cuba, 11 de fevereiro de 2003. Disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/devecon.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/devecon.pdf)> - Acesso em 19.08.2010.

<sup>121</sup> COCCO, Giuseppe. *Op. cit.*, p. 58-59.

<sup>122</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención de los derechos humanos*, Andalucía: Atrapasueños, 2008, p. 19.

objetivando colocar limites ao capitalismo, para a construção de uma racionalidade diversa<sup>123</sup>, ou de “una alternativa factible a los escollos que el modelo de relaciones basado en el capital impone ‘universalmente’ a todas las formas de vida de nuestro universo”<sup>124</sup>.

Herrera Flores, assumindo o compromisso com os direitos humanos, afirma:

Nuestro compromiso, como personas que reflexionan sobre – y como se comprometen con – los derechos humanos, reside en poner las “frases” a las prácticas sociales de individuos y grupos que luchan cotidianamente para que esos “hechos” que se dan en los contextos concretos y materiales en que vivimos puedan ser transformados por otros más justos, equilibrados e igualitarios. Por eso, *la verdad la ponen los que luchan por los derechos*. A nosotros nos compete el papel de poner las frases. Y este es el único modo de ir complementando la teoría con la práctica y las dinámicas sociales: clave del criterio de verdad de toda reflexión intelectual.<sup>125</sup>

Ingo Wolfgang Sarlet aponta importante distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, afirmando que os direitos fundamentais correspondem aos direitos reconhecidos e positivados pelo direito constitucional de certo Estado, delimitados espacial e temporalmente, assumindo caráter básico e fundamentador do sistema jurídico correspondente. Já os direitos humanos guardam relação com os documentos de direito internacional, referindo-se:

[...] àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Luciana Caplan afirma que a “ideologia predominante em nossa sociedade é a liberal burguesa, nascida na modernidade. Evidencia-se sua prevalência diante da hegemonia burguesa conquistada a partir do sucesso da Revolução Francesa. Daí o lugar de destaque aos direitos civis e políticos – direitos eminentemente individuais – sobre os demais direitos (sejam considerados enquanto direitos humanos ou direitos fundamentais).” Na sequência desse raciocínio, conclui que os direitos econômicos, sociais e culturais levam a uma racionalidade distinta da liberal burguesa, porque afeta necessidades coletivas, atendendo a demandas de grupos vitimizados e excluídos que pretendem ver respeitada sua dignidade no plano concreto. CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais da constituição cidadã e as armadilhas ideológicas que levam à sua inefetividade: uma leitura a partir da teoria crítica*. In MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Coordenadores). *Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois*, São Paulo: Editora LTr, 2008, p. 274-299.

<sup>124</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 17.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>126</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 29.

Assevera ainda que a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais está na circunstância de que, pelo menos de acordo com uma concepção, “os direitos humanos guardam relação com uma concepção jusnaturalista (jusracionalista) dos direitos, ao passo que os direitos fundamentais dizem respeito a uma perspectiva positivista”. Assim, os direitos humanos, como direitos inerentes à própria condição e dignidade humana, são transformados em direitos fundamentais, a partir do momento em que são incorporados no sistema de direito positivo de determinado país.<sup>127</sup>

Flávia Piovesan vê os direitos humanos como “fruto de um espaço simbólico de luta e ação social, na busca pela dignidade humana, o que compõe um construído axiológico emancipatório” e invoca a lição de Norberto Bobbio, para quem, segundo ela, os direitos humanos surgem na condição de direitos naturais universais, e, após serem incorporados pelas Constituições dos diversos Estados, transformam-se em direitos positivos particulares, “para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivos universais”.<sup>128</sup>

A afirmação dos direitos humanos, universal e positiva, é proclamada por Norberto Bobbio, nos seguintes termos:

Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, *na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva*: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado.<sup>129</sup>

O problema atual mais grave, segundo Bobbio, não é o de fundamentar os direitos do homem, mas sim o de protegê-los. Segundo o autor, o problema é de ordem política e jurídica, não se tratando mais de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza ou fundamento, ou sequer se se tratam de direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos. O problema é como impedir que continuem sendo violados, apesar da sua inserção em declarações.<sup>130</sup> Segundo Bobbio, a necessidade de fundamentação dos direitos humanos

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>128</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 114.

<sup>129</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, São Paulo: Elsevier Editora Ltda., 2004, p. 29-30.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 25.



deixou de existir com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU).

Entretanto, essa posição não é pacífica. Herrera Flores, a despeito de reconhecer o valor que teve, em determinado momento histórico, a Declaração da ONU sobre direitos humanos, reafirma a necessidade constante de sua fundamentação<sup>131</sup>. Para tal mister, deve-se diferenciar o que são os direitos, do porquê dos direitos e também daquilo que os direitos significam. Essa tomada de consciência implica em distinguir a realidade daquilo que é chamado convencionalmente de direitos humanos, bem como das razões que justificam sua existência e ainda dos fins a serem, por meio deles, alcançados.<sup>132</sup>

Para Canotilho, os direitos fundamentais estruturam o Estado de direito no plano interno, surgindo também como direitos humanos, cujo núcleo básico encontra-se no direito internacional, e que vinculam as ordens jurídicas internas. Afirma:

Estado de direito é o Estado que respeita e cumpre os direitos do homem consagrados nos grandes *pactos internacionais* (exemplo: Pacto Internacional de Direitos Pessoais, Cíveis e Políticos; Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais), nas grandes *declarações internacionais* (exemplo: Declaração Universal dos Direitos do Homem) e noutras grandes *convenções* de direito internacional (exemplo: Convenção Europeia dos Direitos do Homem).<sup>133</sup>

Também Canotilho estabelece distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais aduzindo que os direitos fundamentais são os direitos jurídico-positivamente vigentes em determinada ordem constitucional. A positivação dos direitos fundamentais consiste na incorporação em determinada ordem jurídica de direitos considerados naturais e inalienáveis do indivíduo.<sup>134</sup> Assevera também que:

---

<sup>131</sup> Juan Antonio Senent de Frutos, acerca da fundamentação dos direitos humanos, aponta a existência de duas tarefas distintas: “la fundamentación como justificación, y la fundamentación como explicación y análisis de los fundamentos, y como hemos señalado la pregunta por los fundamentos en el segundo sentido es *anterior* a la búsqueda de condiciones racionales para su justificación; [...]” SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Op. cit.*, p. 60.

<sup>132</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 20-21.

<sup>133</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 232-233.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 377.

Não basta uma qualquer positivação. É necessário assinalar-lhes a dimensão de *Fundamental Rights* colocados no lugar cimeiro das fontes de direito: as normas constitucionais. Sem esta positivação jurídica, os “direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou, até, por vezes, mera retórica política”, mas não direitos protegidos sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional (*Grundreschtsnormen*).<sup>135</sup>

Entretanto, ao interpretar o artigo 16 da Constituição portuguesa, Canotilho admite a existência de direitos fundamentais do ponto de vista formal e também do ponto de vista material, relativamente a direitos que, embora não tenham sido constitucionalizados, são fundamentais<sup>136</sup>. Esse é o diferencial dessa doutrina, como identificado por Luciana Caplan, já que a “presença no texto constitucional deixa de ser condição para reconhecimento do direito como fundamental”<sup>137</sup>.

Para Luciana Caplan, a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais tem sua importância desde o ponto de vista da garantia que tais direitos representam. Uma dessas garantias está na ordem das relações internacionais e a outra na ordem estatal, devendo haver o reconhecimento da inter-relação entre ambas as categorias que não são hierarquizadas, mas complementares.<sup>138</sup>

Diante das reiteradas violações aos direitos humanos, mesmo quando inseridos nas constituições dos diversos Estados, surge a necessidade de problematizar a concepção tradicional dos direitos humanos, que vê como conteúdo básico dos direitos o direito a ter direitos deixando de ressaltar a importância dos bens que a norma jurídica deve assegurar, bem como as condições materiais para a exigência e prática dos direitos humanos e também das lutas sociais que devem ser empreendidas para a garantia do acesso igualitário aos bens que viabilizam uma vida digna.<sup>139</sup> Seguindo essa linha crítica de pensamento, mais complexa, Herrera Flores propõe outra definição para os direitos humanos, que implica inclusive na necessidade constante de sua fundamentação. Para ele, direitos humanos são “más que derechos ‘propriamente dichos’ son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 377.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 379.

<sup>137</sup> CAPLAN, Luciana. *Op. cit.*, p. 274-299.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 22.

luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida”.<sup>140</sup>

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Hélio Gallardo afirma que a compreensão do fundamento dos direitos humanos faz parte da sua eficácia jurídica, pois, desde o ponto de vista do conteúdo, o fundamento dos direitos humanos é de ordem política, muito embora sua origem não seja originalmente estatal. Sobre a origem dos direitos humanos, aduz que:

[...] ellos se derivan sociohistóricamente de *transferencias de poder* sentidas como *necesarias* y expresadas como *posibles* en el seno de *sociedades civiles emergentes*. Los valores supuestos por el reclamo de derechos humanos no se siguen por tanto inicialmente de consensos, sino nuclearmente de *resistencias, movilizaciones, luchas o enfrentamientos*.<sup>141</sup>

Herrera Flores reconhece a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos na luta pelo processo de humanização da humanidade, mas denuncia o caráter ocidental dos fundamentos culturais que inspiraram a sua elaboração. Questiona também o pretensão caráter de universalidade por ela proclamado, uma vez que a simples existência de uma norma não garante o acesso aos bens, o que pode decorrer da falta de recursos econômicos, da falta de vontade política, ou mesmo da existência de coordenadas culturais e sociais que impeçam a sua prática.<sup>142</sup>

David Sánchez Rubio aborda o paradoxo existente entre globalização e universalidade, em que o sistema capitalista utiliza a globalização econômica como meio para assegurar seu funcionamento, homogeneizando e unificando determinados comportamentos. Para isso, são utilizadas as esferas simbólicas e culturais com finalidades concretas e intencionais, sob pautas mercantilistas de competitividade, rentabilidade e de eficiência, apresentando como universais modos de vida ostentosos e consumistas, restritos à realidade

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>141</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>142</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 30-33.

de alguns grupos sociais específicos, como se fossem a única realidade existente.<sup>143</sup> Segundo o professor espanhol, o sistema utiliza também outro meio, para a sua preservação:

[...] la fragmentación entre aquellos grupos humanos considerados potencialmente más peligrosos para que se enfrenten entre sí y no tengan una visión total desde la que entender los mecanismos de exclusión y manipulación social. Si por un lado se utiliza lo global para imponer determinada perspectiva de las cosas y obligar a todos a que acepten determinados modelos de desarrollo, por otro se articulan instrumentos de separación y división entre quienes salen más perjudiciados en ese reparto desigual de los bienes.<sup>144</sup>

A tensão existente entre o universalismo e o relativismo cultural é identificada por Flávia Piovesan, segundo a qual a concepção universal dos direitos humanos, enunciada na Declaração Internacional de Direitos Humanos, sofre fortes resistências por parte dos relativistas culturais, para quem a noção de direito está relacionada ao sistema político, econômico, cultural, social e moral em dada sociedade. Para os relativistas há o primado do coletivismo e o indivíduo é percebido enquanto parte integrante da sociedade. Enfatiza que, do ponto de vista dos universalistas, o fundamento dos direitos humanos é a dignidade humana, sendo que qualquer afronta a esse “mínimo ético irreduzível”, comprometedor da dignidade humana, ainda que fundamentado em questões culturais, implicaria violação aos direitos humanos. Na ótica universalista, consagra-se o primado do individualismo, sendo o ponto de partida o indivíduo, sua liberdade e autonomia, para, a partir dessa posição, avançar na percepção dos grupos e da coletividade.<sup>145</sup>

Joaquín Herrera Flores critica a concepção universalista e idealizada dos direitos humanos, afirmando que a Declaração Internacional apresenta o “dever ser” como correspondente da realidade, naturalizando uma concepção que não passa de mera proposta normativa e ideológica. Para ele, o processo de normatização de um ser, condicionado, de forma prévia, pelo dever ser, permite a construção da ideologia dos direitos humanos de forma descontextualizada, como se fossem universais, o que é bastante funcional aos interesses expansivos e globalizadores do capitalismo.<sup>146</sup>

<sup>143</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Repensar derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia*, Sevilla: Editorial MAD, S. L., 2007, p. 88.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>145</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 153-155.

<sup>146</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 228.

Apostando em uma visão complexa dos direitos, o jurista espanhol elege como critério o universalismo de chegada ou de confluência, ou seja, não aceita considerar o universal como ponto de partida ou campo de desencontros, afirmando que:

A lo universal, hay que llegar – universalismo de llegada o de confluencia – después (no antes de) un proceso conflictivo, discursivo, de diálogo o de confrontación en el que lleguen a romperse los prejuicios y las líneas paralelas. Hablamos del entrecruzamiento, no de una mera supersposición de propuestas.<sup>147</sup>

No mesmo sentido, David Sánchez Rubio assevera que:

Dentro de estos espacios de confluencia de identidades interculturales e intraculturales se comprueba que el binomio universal/particular puede ser tratado como relação. Ya se anticipó que de la misma manera que la universalidad es un modo para tratar la particularidad, la particularidad es un modo para tratar la universalidad. Ambas se coimplican, son ambivalentes.<sup>148</sup>

Para Herrera Flores, o que há de universalizável são as lutas pela dignidade, para o que uma visão atual dos direitos humanos, partindo de bases teóricas consistentes e de natureza crítica, pode colaborar como instrumental, gerando o empoderamento<sup>149</sup> e o fortalecimento de pessoas e grupos que sofrem violações, para que, a partir de seus próprios contextos de vida e concepções de dignidade, de forma plural e diferenciada, possam se envolver em processos de luta antagônica em face das relações de poder hegemônicas, que estabelecem a divisão do fazer humano, impedindo a apropriação equitativa da riqueza existente no mundo.<sup>150</sup>

Sobre a concepção dos direitos humanos, como resultado provisório de lutas em prol da dignidade, Joaquín Herrera Flores conclui:

<sup>147</sup> *Idem. La reinención...*, p. 151-152.

<sup>148</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Op. cit.*, p. 96.

<sup>149</sup> O termo “empoderamiento”, ou empoderamento em português, utilizado por Joaquín Herrera Flores, é assim conceituado: “Empoderarse supone haber conseguido las condiciones sociales, políticas, económicas y, por supuesto, culturales para poder construir y generalizar los *materiales* necesarios para que todas y todos tengan las mismas *fuerzas* para discutir, luchar y decidir, en un plano de igualdad, acerca de los fines (y no sólo de los “medios”) más adecuados para desplegar esa capacidad humana genérica de hacer. Es decir, de *producir* sin destruir las bases de la vida natural, y de relacionarnos sin imposiciones ni colonialismos. En definitiva, de afianzarnos en una concepción materialista e inmanente de la dignidad humana.” HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 19.

<sup>150</sup> *Idem. La reinención...*, p. 27.

De este modo, los derechos humanos serían los resultados siempre provisionales de las luchas sociales por la dignidad. Entendiendo por dignidad, no el simple acceso a los bienes, sino que dicho acceso sea igualitario y no esté jerarquizado a priori por procesos de división del hacer que colocan a unos en ámbitos privilegiados a la hora de acceder a los bienes y a otros en situaciones de opresión y subordinación. Pero. ¡cuidado! Hablar de dignidad humana no implica hacerlo de un concepto ideal o abstracto. La dignidad es un fin material. Un objetivo que se concreta en dicho acceso igualitario y generalizado a los bienes que hacen que la vida sea “digna” de ser vivida.<sup>151</sup>

Não é por outro motivo, que deve ser ressaltada a complexidade jurídica que envolve os direitos humanos, já que a norma não descreve ou cria nada por si só. Ao contrário, as normas estão inseridas em sistemas de valores e em processos sociais de divisão do trabalho humano, que definem formas desiguais de acesso aos bens, sendo certo que o sistema de valores hegemônico é predominantemente neoliberal e coloca as liberdades do mercado por cima das políticas públicas de igualdade social, econômica e cultural.<sup>152</sup>

A partir dessa constatação, pode-se cogitar que a complexidade jurídica que envolve a percepção dos direitos humanos constitui uma das explicações pelas quais os direitos civis e políticos são imediatamente aplicáveis e os direitos econômicos, sociais e culturais são vistos como princípios orientadores das políticas econômicas, não sendo aplicáveis de imediato.<sup>153</sup>

Sobre o tema, Flávia Piovesan aponta a inovação introduzida pela Declaração de 1948, pertinente à afirmação de inter-relação, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis e políticos (arts. 3º a 21) e os direitos econômicos, sociais e culturais (arts. 22 a 28), que são colocados em situação de igualdade quanto à importância.<sup>154</sup>

A jurista questiona o critério metodológico que compartimenta os direitos humanos em gerações, afirmando que uma geração de direitos não substitui a outra, mas, ao contrário, com ela interage, sendo mais precisa a ideia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação.<sup>155</sup> Sobre o tema, assim concluiu:

---

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 34-36.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>154</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 144-145.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 145-147.

Vale dizer, sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais, enquanto, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação. Não há mais como cogitar da liberdade divorciada da justiça social, como também infrutífero pensar na justiça social divorciada da liberdade. Em suma, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si.<sup>156</sup>

Também Herrera Flores problematiza a metáfora das gerações de direitos, afirmando que tal método não constitui algo neutro, cujos efeitos são meramente retóricos ou pedagógicos. Ao contrário, os direitos, apresentados como universais, vão ao encontro dos objetivos da Unesco<sup>157</sup> e da teoria de Hanna Arendt, de uma condição humana universal e eterna, desenvolvida em gerações, dando-se a superação das fases anteriores, como se os direitos nelas inseridos já estivessem devidamente fundamentados e efetivados, o que não corresponde à realidade.<sup>158</sup>

Aduz que a condição humana está sujeita a processos reversíveis e não lineares, sendo limitada pelo contexto social, econômico, político e cultural em que surge e se desenvolve, bem como pela validade dos fins a alcançar, podendo-se dizer que:

[...] los derechos humanos surgen en un contexto específico de división social, sexual, étnica y territorial del hacer humano que condiciona negativa y desigualmente el acceso de todos a los bienes necesarios para una vida digna. Su validez, pues, no dependerá de alguna esfera evolutivo-generacional, ni de una esfera moral personal incondicionada, sino de su eficacia o ineficacia a la hora de luchar contra dicha forma de dividir y jerarquizar el acceso a tales bienes.<sup>159</sup>

Toda essa discussão teórica acerca da integralidade e indivisibilidade dos direitos humanos tem origem no processo de juridicização dos direitos e liberdades fundamentais,

---

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>157</sup> Unesco é a sigla utilizada para designar a United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, que é um órgão das Nações Unidas, que visa criar condições para o diálogo entre diferentes civilizações, culturas e povos, tendo como missão contribuir para a construção da paz, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural por meio da educação, da ciência, da cultura, da comunicação e da informação. Disponível em: <<http://www.unesco.org>> - Acesso em 22.09.2010.

<sup>158</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 78.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 80.

previstos na Declaração Universal de 1948, que, por não ter revestido a forma de tratado, carecia de força jurídica e vinculante.<sup>160</sup>

Referido processo de juridicização dos direitos humanos, tal qual enunciados pela Declaração de 1948, teve início no ano de 1949 e conclusão em 1966, quando foram elaborados dois tratados internacionais distintos, quais sejam, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, transformando os dispositivos da Declaração em previsões juridicamente vinculantes e obrigatórias, para os países que aderiram aos tratados. Surge, então, a Carta Internacional de Direitos Humanos, *International Bill of Rights*, integrada pelos dois pactos de 1966 e também pela Declaração Universal de 1948.<sup>161</sup>

Os debates contemporâneos à elaboração desses pactos envolviam a conveniência de elaboração de um único pacto, englobando os direitos civis e políticos, bem como os direitos econômicos, sociais e culturais, o que não se concretizou, já que a Assembleia Geral da ONU, em 1951, por influência do bloco de países ocidentais, determinou a elaboração de dois pactos distintos. O principal fundamento dos países ocidentais consistia na afirmação de que os direitos civis e políticos seriam autoaplicáveis enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais demandavam realização progressiva, sendo meramente programáticos. Em contrapartida, o bloco de países orientais e socialistas sustentava que a lógica ocidental não representava a realidade de todos os países, pois, em vários deles, os direitos econômicos, sociais e culturais seriam autoaplicáveis, enquanto os direitos civis e políticos é que demandariam uma programação e realização progressiva. Pugnavam pela assinatura de um único pacto, sob pena de redução de importância dos direitos sociais.<sup>162</sup>

Os países ocidentais, cuja disposição em adotar dois pactos distintos acabou sendo a prevalente, criaram uma contraposição entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, na medida em que instituíram duas categorias de direitos mutuamente excludentes, sendo denominada essa desagregação de “dicotomia dos direitos humanos”, violando o princípio da indivisibilidade de tais direitos.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 161.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>163</sup> MARRUL, Indira Bastos. *A indivisibilidade dos direitos humanos: da desagregação à integração*, BAHIA ANÁLISE & DADOS, Salvador, v. 14, n. 1, p. 9-24, jun. 2004, p. 11. O texto consta também do artigo da



Não obstante a adoção de dois pactos distintos, a indivisibilidade e a integralidade dos direitos humanos foram enfatizadas pela ONU, pois sem os direitos sociais, econômicos e culturais, os direitos civis e políticos constituiriam garantia formal, sem efetividade, o mesmo ocorrendo na hipótese de inversão das premissas, ou seja, sem a efetividade dos direitos civis e políticos, os direitos sociais, econômicos e culturais tampouco adquiririam conteúdo material.<sup>164</sup>

Segundo Indira Barros Marrul, a atualidade é marcada pela luta em prol da integralidade e indivisibilidade dos direitos humanos, havendo uma reconsideração acerca da dicotomia existente, a partir da I Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Teerã, no mês de maio de 1968 e da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena no mês de junho de 1993, onde “os princípios da universalidade, da interdependência e da indivisibilidade dos direitos humanos foram definitivamente consagrados.”<sup>165</sup>

No âmbito dos países americanos, foi assinado em 17.11.1988, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), resultado da percepção de que as desigualdades sócio-econômicas e a pobreza constituem uma ameaça para o desenvolvimento e para a consolidação da democracia no continente Americano, o que só pode ser superado pela realização plena dos direitos humanos, de forma integral e indivisível.<sup>166</sup>

Sobre a integralidade dos direitos humanos, Joaquín Herrera Flores propõe a recuperação do político<sup>167</sup> como esfera complementar e paralela à luta pela dignidade, a partir dos direitos humanos, tomados em uma concepção ampla e corporal, ou seja, em que o mental não seja dissociado do corporal, já que não é possível avançar rumo à dignidade, sem a

---

mesma autora intitulado: *O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à Educação*, Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, n. 1, enero/junio de 1985, San José, C.R: El Instituto, 1985, p. 39-74. Disponível também em <<http://www.iidh.ed.cr/Documentos/HerrPed/PedagogicasEspecializado/REVISTA%20IIDH%2036.pdf>> - Acesso em 24.08.2010.

<sup>164</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 164-165.

<sup>165</sup> MARRUL, Indira Bastos. *Op. cit.*, p. 13.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 18-19.

<sup>167</sup> O político referido por Herrera Flores, não é tomado no sentido de entender a política na busca de um melhor ou pior sistema de governo, mas sim como referente a uma atividade compartilhada com outros na hora de criar mundos alternativos ao existente. HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención...*, p. 70.

existência de condições sociais, econômicas e culturais que possam ser garantidas a todos.<sup>168</sup>

Com esse pensamento, reafirma a necessidade de interpretação dos direitos humanos e fundamentais, de forma integral e indivisível, em leitura adaptada a um mundo não dualista, em que mente e corpo estejam juntos, defendendo:

[...] una concepción “integral” de los derechos, en los que se supere la dicotomía entre derechos individuales y los derechos sociales, económicos y culturales. Para ello, deberíamos comenzar reivindicando tres tipos de derechos: a) – derechos a la integridad corporal (contra todo tipo de torturas; de restricciones a nuestras potencialidades de expresión y creencia; de muertes violentas; de muertes evitables...); b) – derechos a la satisfacción de necesidades (derechos sociales, económicos...); c) – derechos de reconocimiento (de género, étnicos, culturales, en definitiva, derechos de diferencia).<sup>169</sup>

Gerardo Pisarello identifica fenômeno atual decorrente da complexidade e interconexão das sociedades globalizadas, qual seja, a multiplicação das fontes de insegurança, passando pela degradação ambiental, aumento da precariedade laboral, a emergência habitacional, a fome, dentre diversas outras, que incluem também expressões variadas da violência cotidiana. A partir da análise por ele efetuada, é possível perceber que nem a insegurança nem a sua percepção constituem fenômeno homogêneo, mas sua divulgação como tal é funcional ao mercado, desviando a atenção sobre a insegurança social decorrente das políticas neoliberais, na medida em que apresenta os interesses da classe dominante como se fossem comuns a toda a sociedade. Conclui seu raciocínio afirmando que:

Esta degradación del concepto de seguridad no es nueva. Ya en el primer discurso ilustrado, la seguridad podía entenderse de dos maneras: como límite al poder punitivo y como exigencia de condiciones materiales para la existencia. Esta idea de la seguridad como seguridad antirrepresiva y como seguridad social atraviesa buena parte de los documentos que van desde la primigenia Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 a la Declaración que abre la Constitución jacobina de 1793. La seguridad es el derecho a ejercer con tranquilidad el resto de derechos, desde las libertades civiles y políticas hasta el derecho social y material a la existencia.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 70-71.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>170</sup> PISARELLO, Gerardo; ASENS, Jaume. *No hay derecho(s): La ilegalidade del poder en tiempos de crisis*, Barcelona: Icaria Editorial, 2011, p. 43-44.

O exercício das liberdades civis, juntamente com o direito social e material à existência, conformador do conceito de segurança apresentado por Pisarello, implica na adoção de uma visão integral e indivisível dos direitos humanos, a qual esbarra em entendimentos que sustentam a inexigibilidade imediata dos direitos econômicos, sociais e culturais, asseverando que estes gerariam obrigações positivas, na maioria dos casos onerando o erário público, razão pela qual não seriam justiciáveis<sup>171</sup>. Diversamente, os direitos civis e políticos implicariam em obrigações negativas ou de abstenção, sendo, por essa mesma razão, imediatamente exigíveis e justiciáveis.<sup>172</sup>

Victor Abramovich e Christian Courtis afirmam que, desde esta perspectiva prestacional por parte do Estado, “las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales”.<sup>173</sup>

Ingo Sarlet comunga desse entendimento, afirmando que os direitos de liberdade também assumem dimensão positiva, pois o seu exercício demanda uma série de prestações estatais, enquanto os direitos sociais têm uma dimensão negativa, o que pode ser exemplificado com a proteção de direitos fundamentais, como a saúde e moradia, contra a intervenção indevida do Estado ou de terceiros.<sup>174</sup>

A estrutura dos direitos civis e políticos gera um complexo de obrigações negativas e positivas por parte do Estado, que deve abster-se de atuar em certos âmbitos, mas também deve promover uma série de atos, para garantir a autonomia individual e impedir sua vulneração por terceiros. A abstenção estatal envolve a não atuação no que tange à proibição de detenção arbitrária, de censura prévia à imprensa ou proibição de violação de correspondência, dentre outros, mas, em contrapartida, deve desenvolver intensa atividade para garantir referidos direitos. Tomando-se como exemplo o direito de propriedade, tem-se o estabelecimento de obrigações positivas estatais, na organização de serviços públicos, na destinação de grande parte da atividade judicante (civil e penal), na atuação policial, na

---

<sup>171</sup> Segundo Victor Abramovich e Christian Courtis, a justiciabilidade de um direito deve ser entendida como a possibilidade de reclamar o cumprimento de pelo menos algumas das obrigações que se derivam desse direito, ante um juiz ou tribunal de justiça. ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 37.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 24-25.

<sup>174</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 18.

existência de cartórios de registros de imóveis, dentre outros, para a garantia de efetividade do referido direito.<sup>175</sup>

Da mesma forma, os direitos econômicos, sociais e culturais impõem obrigações positivas e negativas ao Estado, muito embora as obrigações positivas, identificadas como direitos-prestação, adquiram maior relevância para sua identificação. Como exemplo de obrigações negativas, tem-se que o Estado deve abster-se de causar danos à saúde da população ou ao meio ambiente, tendo a obrigação de não piorar a educação. Entretanto, a atuação positiva efetivamente pressupõe gasto estatal, como ocorre com a assistência gratuita à saúde e a educação gratuita.<sup>176</sup>

Kátia Arruda afirma ser “inegável que a efetividade dos direitos sociais difere da eficácia dos direitos de liberdade”. Aduz que, nestes, maior será a liberdade do indivíduo quanto menor for a intervenção estatal, já que é a omissão estatal que gera a concretização desses direitos, na maioria das vezes. Por outro lado, os direitos sociais, dentre os quais se inserem os direitos trabalhistas, exigem prestações positivas, que são garantidas pelo Estado através de sua atuação.<sup>177</sup>

Para Ingo Wolfgang Sarlet, todos os direitos fundamentais são, também, sempre direitos sociais, pois em maior ou menor medida dependem de prestações estatais para a sua concretização, sendo relativas e graduais as distinções entre os diversos tipos de direitos fundamentais, que devem ser efetivados em conjunto, sendo interdependentes.<sup>178</sup>

Ademais, registra a tendência de uma releitura e reconstrução dos direitos fundamentais, sendo atribuída função social a direitos civis e políticos, como é o caso da posse e da propriedade, às quais foi atribuída função social e ambiental, ou o direito a informações na esfera ambiental, havendo conexão entre saúde, moradia, trabalho e meio ambiente.<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>177</sup> ARRUDA, Kátia. *A efetividade dos direitos sociais*, Cadernos da AMATRA IV, Ano V, n. 13, Porto Alegre: HS Editora, 2010, p. 61-71.

<sup>178</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas notas a respeito dos direitos fundamentais sociais e a proibição de retrocesso: desafios e perspectivas*. Cadernos da AMATRA IV, Ano V, n. 13, Porto Alegre: HS Editora, 2010, p. 13-47.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 13-47.

A despeito dos dissensos doutrinários, na visão de Victor Abramovich e Christian Courtis, o que qualifica um direito social como direito pleno é a sua justiciabilidade. Aduzem que:

Lo que califica la existencia de un derecho social como derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico para actuar del titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida. Considerar plenamente un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si – al menos en alguna medida – el titular/acreedor está en condiciones de producir, mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho.<sup>180</sup>

Segundo tais autores, é possível a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, sobretudo quando as violações perpetradas pelo Estado envolvem o descumprimento de obrigações negativas a ele impostas. Entretanto, ainda quando há a obrigação positiva, é possível, de forma criativa, levar a matéria perante um Tribunal, mediante alegação de realização parcial ou discriminatória de direitos como a saúde, moradia, educação e outros, cumpridas por particulares, que se submetem a regulamentações expedidas pelo Poder Público, a quem compete a fiscalização destas atividades. Também é possível cogitar da justiciabilidade das obrigações positivas e negativas do Estado, por meio do entrelaçamento destas obrigações com o gozo dos direitos civis e políticos, que restam inviabilizados quando não há efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>181</sup>

A importância do acesso igualitário aos bens, materiais ou imateriais, imprescindíveis a uma vida digna, como resultado provisório das lutas sociais a que se referem os direitos humanos, considerados em sua indivisibilidade e integralidade (direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais), decorre da condição do ser humano como sujeito de necessidades, sujeito a uma vida finita.

Tomando em conta essa condição do ser humano como sujeito de necessidades e atentando para a construção social da realidade, cujas coordenadas são marcadas pela linguagem, que preenche a vida de objetos significativos, Peter Berger e Thomas Luckmann enfatizam que “la realidad de la vida cotidiana se organiza alrededor del ‘aquí’ de mi cuerpo y

<sup>180</sup> ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Op. cit.*, p. 37-38.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 41-43.

el ‘ahora’ de mi presente. Este ‘aquí y ahora’ es el foco de la atención que presto a la realidad de la vida cotidiana”.<sup>182</sup>

A vida é marcada de forma externa e artificial, relativamente ao tempo, que preexiste à mesma e continua existindo depois da morte. Entretanto, a consciência da morte, torna real a percepção acerca da limitação do tempo para cada ser humano, que somente pode contar com determinada quantidade de tempo disponível para realizar seus projetos. A consciência acerca da finitude da vida gera angústia adicional e subjacente em todos os projetos de vida.<sup>183</sup> Por essa razão, é que devem ser viabilizadas condições para que as pessoas, tomadas em seus contextos reais de vida, possam ser capazes de abrir e consolidar espaços de lutas sociais, visando à efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, aqui e agora, ou seja, no presente, participando de forma equitativa dos resultados do desenvolvimento econômico.

Seguindo essa mesma ordem de ideias, tem-se que a luta pela valorização do salário mínimo, do ponto de vista dos trabalhadores, formais ou informais, implica na abertura de processos culturais, como reação ao sistema hegemônico de poder, de forma a tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, viabilizando a possibilidade de acesso igualitário aos bens necessários para uma vida digna. Tal processo cultural implica na aquisição de capacidades e desdobramento destas capacidades no contexto real de vida de sujeitos políticos, constituídos como tal em comunidade. A luta pela efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, engloba a luta pela integralidade e indivisibilidade dos direitos humanos, para a satisfação imediata das necessidades materiais e corpóreas do ser humano, como meio de assegurar a dignidade da pessoa humana<sup>184</sup>, consagrada pela Constituição brasileira, sendo esse tema o objeto de estudo do próximo capítulo.

---

<sup>182</sup> BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *Op. cit.*, p. 39.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>184</sup> Thereza Cristina Gosdal afirma que não há redundância em utilizar a expressão “pessoa humana”, já que o conceito de dignidade aplica-se também a quem ainda não adquiriu essa condição, como o feto humano. Aduz também, invocando Lúcia Barros Freitas de Alvarenga, que o uso do termo “dignidade humana” estaria ligado a toda a humanidade. GOSDAL, Thereza Cristina. *Op. cit.*, p. 73.

## CAPÍTULO 2

### DIGNIDADE DO TRABALHADOR – CRITÉRIO DA RIQUEZA HUMANA

Como explanado anteriormente, os direitos humanos, dentro da concepção clássica, são vistos como exigência normativa e universal para atender as necessidades humanas, na luta histórica pela dignidade. Para isso, as características básicas da humanidade foram generalizadas por meio de idealizações e fundamentações transcendentais, como, por exemplo, a afirmação de que todos têm direitos pelo simples fato de terem nascido. Referida universalização, descontextualizada das situações, espaços e culturas, onde são desenvolvidas lutas por uma vida digna de ser vivida, permite que representantes do poder hegemônico utilizem o discurso dos direitos humanos, para institucionalizar seus pontos de vista sobre meios e fins a conseguir. Nesse intento, universalizam ideologias, que ocultam ou invisibilizam contextos reais de vida, onde milhões de pessoas vivem sem quaisquer garantias de acesso aos bens materiais ou imateriais necessários para viver. O direito é abstraído das realidades concretas, sendo a racionalidade ajustada a essa formulação ideológica e separada dos contextos, onde a visão ocidental-liberal é apresentada como universal, desconsiderando outras formas culturais não hegemônicas.<sup>185</sup>

Joaquín Herrera Flores aposta na construção de outra racionalidade, atenta aos desejos e necessidades humanas, dentro de uma visão crítica e emancipadora dos direitos humanos, que ofereça resistência a essa ideologia, baseada no individualismo, competitividade e exploração, que inspira o sistema capitalista, asseverando que: “los derechos humanos pueden convertirse en la pauta jurídica, ética y social que sirva de guía a la construcción de esa nueva racionalidad.”<sup>186</sup>

Na identificação de um critério apto a expressar as necessidades humanas, a partir de valores humanos, tais como a vida, a ação e a luta pela dignidade, o jusfilósofo espanhol enfatiza a importância de dar voz aos excluídos, aos oprimidos e aos dominados. Aponta o critério da riqueza humana, que parte da concepção íntegra do ser humano, como critério adequado para sopesar, em termos de direitos humanos, as diferentes posições culturais,

<sup>185</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 159-161.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 11.

políticas e sociais, onde todos os pontos de vista são igualmente válidos, fugindo da tendência do relativismo cultural.<sup>187</sup> Assim preleciona:

Partiendo de esa concepción íntegra del ser humano, el criterio que nos va a servir para una apelación no colonialista ni imperialista de lo humano universal es el de la *riqueza humana*. Este criterio se despliega del siguiente modo: a) el *desarrollo* de las capacidades, y b) la construcción de condiciones que permitan la real *apropiación y despliegue* de tales capacidades por parte de individuos, grupos, culturas e cualquier forma de vida que conviva en nuestro mundo.<sup>188</sup>

A partir do critério da riqueza humana, é possível vislumbrar que os direitos estão ligados à construção de condições sociais, econômicas, políticas e culturais, que permitam o desenvolvimento das capacidades humanas e a apropriação dos resultados decorrentes, nos contextos reais de vida, não sendo algo prévio e natural ou universal, garantido aos seres humanos pelo só fato de terem nascido. Herrera Flores assevera que “la única definición que puede defenderse es la que ve a los derechos como *el sistema de objetos (valores, normas, instituciones) e de acciones (prácticas sociales, institucionales o no) que abran y consoliden espacios de lucha por la dignidad humana*”.<sup>189</sup>

Reafirmando o caráter material e imanente da dignidade humana, Joaquín Herrera Flores pondera que:

Para nosotros, lo cultural debe servir para “empoderarnos” es decir, para reforzar nuestras capacidades e posibilidades, a la hora de discutir, no sólo de medios, sino de los mismos fines que debemos perseguir en aras de esa consideración material e inmanente de la dignidad humana.<sup>190</sup>

Dentro dessa perspectiva, focada no critério da riqueza humana e inspirada por uma concepção íntegra do ser humano, a quem devem ser propiciadas condições para o desenvolvimento de capacidades e possibilidades, bem como para a sua apropriação e desdobramento na abertura e consolidação de espaços de luta, é que será analisada a dignidade do trabalhador brasileiro. Haverá dignidade do ser humano, na medida em que

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 177-178.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>190</sup> *Idem. El proceso cultural...*, p. 25.



forem garantidas condições de acesso igualitário, e não hierarquizado *a priori*, aos bens necessários para viver, sejam eles de ordem material ou imaterial.

## 2.1 A dignidade do trabalhador brasileiro: acesso igualitário aos bens

A dignidade da pessoa humana foi inserida pela Constituição Federal como fundamento da República Federativa do Brasil.<sup>191</sup> Diante disso, torna-se importante compreender o que é a dignidade humana e como esta dignidade deve ser assegurada ao trabalhador brasileiro, que encontra no trabalho condição de acesso à cidadania. Para tanto, é preciso que o trabalhador seja valorizado na relação de trabalho como ser humano e não apenas considerado mero fator de produção, pois nesta condição, o trabalho dificilmente conseguirá sustentar a cidadania.<sup>192</sup>

A centralidade do trabalho se encontra presente no modelo de sociedade democrática contemporânea, muito embora o sistema de relações de poder dominante tente obscurecer tal fato. A desconstrução da matriz teórico-afirmativa da centralidade do trabalho e do emprego na sociedade atual passou a se constituir em um dos desafios para os defensores do neoliberalismo, ou seja, de uma renovação do liberalismo econômico.<sup>193</sup>

Para Joaquín Herrera Flores, a partir da lógica do sistema capitalista de produção, “se ha oscurecido la conciencia de que el trabajo (el hacer) humano sea la fuente de producción del valor social. Ahora se afirma que son las instituciones empresariales que, precisamente, se apropian de él, las que parecen ser las que lo producen”.<sup>194</sup> Daí a importância de se resgatar a centralidade do trabalho na sociedade contemporânea, quer seja na condição de emprego, nos moldes da CLT, ou em qualquer outra condição, onde o trabalho seja desenvolvido na condição de autônomo, em situação precária ou informal.

---

<sup>191</sup> Art. 1º da Constituição Federal brasileira: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 20.07.2010.

<sup>192</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Madrid: Ediciones Sequitur, 2009, p. 14 e 38.

<sup>193</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>194</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 23.

Márcio Túlio Viana afirma que, nos tempos atuais, a fábrica se desloca e se divide em múltiplos espaços e as relações de emprego apresentam-se precárias, heterogêneas e fugazes, sendo que, muitas vezes, o trabalho sequer se apresenta na modalidade de emprego, pois o empregado é expulso, como lixo, sendo reciclado, quando tem sorte, para voltar ao ciclo produtivo como autônomo, em situação simulada ou não, terceirizado ou simplesmente informal.<sup>195</sup> Quando não tem sorte, a pessoa mantém-se em situação de desemprego involuntário, tendo que se sujeitar às incertezas geradas, o que acarreta dificuldades, ou mesmo a impossibilidade, de acesso aos bens imprescindíveis para viver com dignidade.

Durante muito tempo, a integração na relação salarial constituiu a única condição de acesso ao direito a ter direitos. Giuseppe Cocco afirma que, sob o prisma do modelo fordista de produção, “o acesso à cidadania real foi fortemente subordinado à integração na relação salarial”.<sup>196</sup> Entretanto, identifica um novo modelo, que denomina de pós-fordista, o qual, nas economias periféricas, corresponde à passagem do desenvolvimentismo para as políticas econômicas de estabilização e inserção competitiva no mercado globalizado, onde um novo tipo de trabalho, de ordem imaterial, assume a centralidade, como trabalho vivo, gerando transformação na relação entre cidadania e produção: “se no fordismo a inserção produtiva era a condição de integração cidadã, no pós-fordismo a cidadania se tornou condição *sine qua non* da integração produtiva”.<sup>197</sup>

Sobre a ênfase atribuída ao trabalho imaterial, intelectual e comunicativo, Thereza Cristina Gosdal afirma que esse quadro não descaracteriza o conflito entre capital e trabalho, nem modifica sua essência, mas simplesmente o apresenta sob novas formas. Assevera que a criação de novas formas capitalistas de organização do trabalho busca uma ordem jurídica que favoreça a expansão dos interesses econômicos e o fortalecimento das empresas, obscurecendo e invisibilizando a situação dos trabalhadores, colocando a empresa como centro do ideário disseminado e não o trabalhador, muito embora seja o trabalho o produtor da mais valia, que viabiliza a acumulação capitalista.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> VIANA, Márcio Túlio. *Op. cit.*

<sup>196</sup> COCCO, Giuseppe. *Op. cit.*, p. 74. Nesta mesma obra, o autor afirma que “o acesso aos diferentes dispositivos do *welfare State* (cf. Cocco & Lazzarato, 1993) (seguro-saúde, seguro-desemprego, sistemas de aposentadoria etc. etc.) hierarquizou-se em função da relação salarial. Pertencer a ela era a condição *sine qua non* de ‘ter direito aos direitos’ do Estado de Bem-Estar.” p. 75.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 15-16.

<sup>198</sup> GOSDAL, Thereza Cristina. *Op. cit.*, p. 115.

A dignidade da pessoa humana, inserida como um dos fundamentos da República brasileira, constitui tema de grande complexidade, sendo necessário entender e preencher de conteúdo referido princípio constitucional, cuja efetividade encontra-se ligada aos valores do trabalho, prestado ou não em situação de emprego, bem como à cidadania e à implementação dos direitos humanos.

Os direitos humanos constituem um desafio para a humanidade e, a despeito da enorme importância que têm as normas internacionais acerca desse tema, os direitos não podem se reduzir apenas a normas. O direito constitui mera técnica, que não é neutra e que atende à legitimação ou transformação das relações sociais dominantes, ditando formas para garantir o acesso aos bens por parte dos seres humanos.<sup>199</sup>

Herrera Flores assevera que:

El derecho no va a nacer ni va a funcionar por sí solo. Las normas jurídicas podrán cumplir una función más acorde con lo “que ocurre en nuestras realidades” si nosotros las ponemos en funcionamiento – desde arriba pero, sobre todo, desde abajo – asumiendo desde el principio una perspectiva contextual y crítica, es decir emancipadora.<sup>200</sup>

Os direitos humanos são categorias que necessitam da ação política e das práticas econômicas para se tornarem efetivos, não existindo previamente às mesmas. Segundo o pensador espanhol, a luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça, aduzindo que:

No estamos ante privilegios, meras declaraciones de buenas intenciones o postulados metafísicos que plantean una definición de la naturaleza humana aislada de las situaciones vitales. Por el contrario, los derechos humanos constituyen la afirmación de la lucha del ser humano por ver cumplimentados sus deseos y necesidades en los contextos vitales en que está situado.<sup>201</sup>

Seguindo essa linha de pensamento, tem-se que o princípio constitucional, atinente à dignidade humana, deve ser entendido a partir dos contextos reais de vida dos

<sup>199</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 11-12.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 12.

brasileiros, não se confundindo a previsão constitucional com a dignidade, que é o bem jurídico tutelado. Este somente será assegurado de forma efetiva, por meio de ações políticas e práticas econômicas que permitam a construção de condições que garantam o acesso igualitário aos bens materiais e imateriais que propiciam uma vida digna.<sup>202</sup>

J.J. Gomes Canotilho, refletindo sobre o significado de uma República embasada na dignidade da pessoa humana, conclui que se trata de princípio que acolhe a ideia do “indivíduo conformador de si próprio e da sua vida segundo o seu próprio projecto espiritual (*plastes et fctor*).”<sup>203</sup> Acrescenta que o indivíduo passa a ser o limite e o fundamento do domínio político da República:

Perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polpotismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República. Neste sentido, a República é uma organização política que serve o homem, não é o homem que serve os aparelhos político-organizatórios. A compreensão da dignidade da pessoa humana associada à ideia de *Homo noumenon* justificará a conformação constitucional da República Portuguesa, onde é proibida a pena de morte (artigo 24º) e a prisão perpétua (artigo 30º/I). A pessoa ao serviço da qual está a República também pode cooperar na República, na medida em que a pessoa é alguém que pode assumir a condição de cidadão, ou seja, um membro normal e plenamente cooperante ao longo da sua vida.<sup>204</sup>

O princípio da dignidade da pessoa humana, segundo Ingo Sarlet, impõe limites à atuação estatal, não só com o objetivo de impedir a violação da dignidade pessoal pelo Estado, mas implicando que também essa instituição governamental deve ter como meta permanente a proteção, promoção e realização concreta de uma vida digna para todos, muito embora, no seu entendimento, essa perspectiva de ações positivas tenha perfil programático ou impositivo, mas, nem por isso, destituído de eficácia.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>202</sup> Joaquín Herrera Flores entende haver acesso igualitário aos bens, quando tal acesso não estiver hierarquizado *a priori*, por razões ligadas aos marcos hegemônicos de divisão do fazer humano, de ordem social, sexual, étnica e territorial. *Ibidem*, p. 13 e 25-26.

<sup>203</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Op. cit.*, p. 225.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 126.

Para Egídia Maria de Almeida Aiexe, que invoca as lições de Kant, a dignidade humana constitui um dado da razão prática, devendo ser o homem considerado fim em si mesmo não podendo ser utilizado como meio para a obtenção de outro fim qualquer, por mais justo ou legítimo, que se apresente.<sup>206</sup>

No mesmo sentido, Thereza Cristina Gosdal afirma que, para Kant, a dignidade origina-se da autonomia ética do ser humano, que não pode ser tratado como objeto, já que o homem existe como fim em si mesmo, não podendo constituir meio para uso arbitrário da vontade de outrem, estando a dignidade acima de todo preço.<sup>207</sup>

A dignidade, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, constitui qualidade inerente à pessoa humana viva. O autor afirma:

[...] o fato é que a dignidade é, essencialmente, uma qualidade inerente à pessoa humana viva, mais precisamente, expressão e condição da própria humanidade da pessoa. A vida (e o direito à vida) assume, no âmbito desta perspectiva, a condição de verdadeiro direito a ter direitos, constituindo, além disso, pré-condição da própria dignidade da pessoa humana.<sup>208</sup>

O Estado Democrático de Direito brasileiro encontra-se amparado nos fundamentos enumerados no artigo 1º da Constituição Federal, sendo eles a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo jurídico. Flávia Piovesan destaca os fundamentos ligados à cidadania e à dignidade da pessoa humana, que, segundo ela, proporcionam uma convergência entre os princípios do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, os quais constituem elemento básico para a realização do princípio democrático.<sup>209</sup>

Sobre o princípio da dignidade, Flávia Piovesan assevera que “o valor da dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e informador de todo o

<sup>206</sup> AIEXE, Egídia Maria de Almeida. *Uma conversa sobre direitos humanos, visão da justiça e discriminação*. In VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. (Coordenadores). *Op. cit.*, p. 329-353.

<sup>207</sup> GOSDAL, Thereza Cristina. *Op. cit.*, p. 87.

<sup>208</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos...*, p. 323.

<sup>209</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 26.

ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional”.<sup>210</sup>

Para a jurista, em resposta às atrocidades cometidas durante as duas primeiras grandes guerras mundiais e sob o prisma da reconstrução dos direitos humanos, surgiu o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Constitucional ocidental assumiu nova feição, sendo adotados textos abertos a princípios, de elevada carga axiológica, com destaque para o princípio da dignidade humana.<sup>211</sup> Flávia Piovesan esclarece que há uma tentativa de reaproximação da ética e do direito, com o que surge a força normativa dos princípios, e, especialmente, do princípio da dignidade humana:

Observe-se que, na experiência brasileira e mesmo latino-americana, a abertura das Constituições a princípios e a incorporação do valor da dignidade humana demarcaram a feição das Constituições promulgadas ao longo do processo de democratização política. Basta atentar à Constituição brasileira de 1988, em particular à previsão inédita de princípios fundamentais, entre eles o princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>212</sup>

Entretanto, é necessário acrescentar conteúdo para o conceito de dignidade humana, que tome em conta o contexto de vida das pessoas, com suas necessidades materiais e imateriais, na tentativa de conferir visibilidade às distâncias existentes entre o que se diz e o que se faz em matéria de direitos humanos.<sup>213</sup>

Essa construção teórica, de natureza crítica, objetiva mostrar o desencontro entre a previsão normativa e a realidade, sendo que a dignidade não é algo conferido por mera normatização, sendo objeto de construção no dia a dia, tendo estreita relação com as condições de vida das pessoas.

O reconhecimento simplista de que o direito cria direito implicaria em cair no ciclo vicioso do positivismo, uma vez que uma constituição, ou um tratado internacional, não cria direitos humanos e tampouco dignidade. O problema, do ponto de vista da teoria crítica, não é como um direito positivado se torna efetivo como direito humano, mas sim como um

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 28-29.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>213</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 13.

direito humano consegue atingir o nível da normatização, que pode conferir a garantia jurídica para uma melhor implementação e efetividade.<sup>214</sup>

Segundo Luciana Caplan, os seres humanos necessitam de determinados bens materiais e imateriais, de acordo com sua inserção em determinado ambiente cultural, para a satisfação de suas necessidades, os quais constituem demanda real, independentemente da existência ou não de um marco normativo que os assegure. Nesse sentido, os direitos humanos constituiriam um produto cultural decorrente de uma das formas de luta pela dignidade humana, que apenas se satisfaz pela possibilidade concreta de acesso real a esse conjunto de bens necessários para a existência humana, quer estejam positivados no ordenamento jurídico do Estado ou não.<sup>215</sup>

Não se pode admitir que o marco normativo constitucional possa funcionar como véu a encobrir as mazelas da vida real, mediante concepção jusnaturalista da dignidade humana, como se a todos fosse reconhecida a dignidade pelo só fato de terem nascido, quando, em verdade, há milhões de pessoas vivendo abaixo do limiar da pobreza, sem acesso aos bens necessários para viver.

De fato, todo ser humano é digno por princípio, ainda que esteja vivendo em condições indignas. Não há cogitar de pessoas vulneráveis ou de pessoas indignas, sendo que a abordagem mais correta é aquela que fala em pessoas colocadas em situação de vulnerabilidade ou em pessoas que estejam vivendo em condições indignas, em decorrência de fatores de exclusão e/ou discriminação social, racial, econômica, cultural, étnica, sexual ou de qualquer outra natureza, que lhes tenham sido impostos. Entretanto, a interpretação mais razoável que surge do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana é aquela que vê no referido dispositivo uma especial proteção dirigida às condições de vida das pessoas. Referidas condições de vida devem dignificar a existência humana, o que só ocorre quando há o acesso igualitário aos bens, sejam eles de ordem material ou imaterial.

Para Joaquín Herrera Flores, “la dignidad es un fin material. Un objetivo que se concreta en dicho acceso igualitario y generalizado a los bienes que hacen que la vida sea

---

<sup>214</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 23.

<sup>215</sup> CAPLAN, Luciana. *O direito do trabalho e a teoria crítica dos direitos humanos*. In SILVA, Alessandro et al. (Organizadores). *Direitos humanos: essência do direito do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 2007, p. 257-279.

‘digna’ de ser vivida”, para o que não basta o simples acesso aos bens, sendo necessário que referido acesso não seja desigual. Para tanto, torna-se imprescindível que referido acesso aos bens não seja previamente definido por processos hierarquizados, que situem algumas pessoas em situação de opressão e subordinação, relativamente a outras detentoras de privilégios.<sup>216</sup>

A emancipação, segundo Boaventura de Sousa Santos, tem duas faces distintas, consistentes na distribuição e na capacitação, sendo certo que “sem mudanças na distribuição, não haverá mudanças na capacitação e, vice versa.”<sup>217</sup> O autor entende que, para a teoria crítica, a ideia de emancipação traz ínsita a ideia de poder, “sendo tão relacional como o poder contra o qual se insurge”, não havendo cogitar de uma emancipação, mas sim de relações emancipatórias, que ocorrem como resultados de insurgências, pelo exercício das capacitações viabilizadas pelas próprias relações de poder, de forma a gerar, cada vez, mais um número maior de relações iguais.<sup>218</sup>

Nessa linha de pensamento, tem-se que a possibilidade de acesso igualitário a condições dignas de vida, não marcada por relações assimétricas de poder, conformadoras de situações de opressão e subordinação, é construída no dia a dia por meio da apropriação de capacidades, postas em prática de forma insurgente. Efetivamente, não constitui obra do acaso, sendo esta a razão pela qual Herrera Flores afirma que os direitos humanos são processos, e, mais que direitos, são o resultado provisório de lutas desenvolvidas pelos seres humanos, objetivando o acesso igualitário aos bens necessários para viver.<sup>219</sup>

Os direitos humanos não se confundem com os direitos positivados, quer no âmbito nacional ou internacional, sendo que o importante é o real acesso aos bens exigíveis para uma vida digna: “expresión, confesión religiosa, educación, vivienda, trabajo, medio ambiente, ciudadanía, alimentación sana, tiempo para el ocio y formación, patrimonio histórico-artístico”.<sup>220</sup> A positivação dos direitos é importante, mas o usual é que ocorra depois dos processos de luta para o acesso aos bens, conferindo garantia jurídica para a estabilidade e efetividade das práticas sociais, que são anteriores à normatização.

---

<sup>216</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 26.

<sup>217</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica...*, p. 271.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>219</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 22.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 23.



Para Carmen Lúcia Antunes Rocha, a dignidade da pessoa humana, inserida no constitucionalismo contemporâneo, assumiu a condição de princípio e fim do direito, a ser observado tanto no plano nacional, como no plano internacional. A jurista reconhece que o conceito jurídico de dignidade da pessoa humana apresenta-se ambíguo, poroso e de papel diversificado e impreciso, sendo elemento em construção permanente de seu conteúdo.<sup>221</sup>

Pondera a Ministra do Supremo Tribunal Federal brasileiro que:

Contra todas as formas de degradação humana emergiu como imposição do Direito justo o princípio da dignidade da pessoa humana. A degradação encontra sempre novas formas de se manifestar; o Direito há de formular, paralelamente, novas formas de se concretizar, assegurando que a Justiça não se compadeça do aviltamento do homem ou da desumanização da convivência.

No Brasil, esse princípio constitucionalmente expresso convive com subhomens empilhados sob viadutos, crianças feito pardais de praça, sem pouso nem ninho certos, velhos purgados da convivência das famílias, desempregados amargurados pelo seu desperdício humano, deficientes atropelados em seu olhar sob as calçadas muradas sobre a sua capacidade, presos animalados em gaiolas sem porta, novos metecos errantes de direitos e de Justiça, excluídos de todas as espécies, produzidos por um modelo de sociedade que se faz mais e mais impermeável à convivência solidária dos homens.

Não é novo, nem mesmo raro, que constituições traduzam excelentes propostas, mas não sejam capazes de concretizar os projetos dos povos que as formulam. Ou talvez sejam mesmo os povos, seus autores, que não as conseguem concretizar. Na América Latina, particularmente, tem sido uma constante ter-se a norma, mas não a sua aplicação, o seu acatamento, a sua observância, especialmente pelos governantes, caudilhos com gana de poder e ojeriza a limites, mais ainda a direitos.<sup>222</sup>

A urgência de um raciocínio complexo é enfatizada por Edgar Morin, no que diz respeito à capacidade de contextualizar, de unir o que está separado, apreendendo os fenômenos a nível global e mundial.<sup>223</sup> Afirmo o teórico que o auge da ciência favoreceu o acesso ao saber, mediante separação dos objetos do conhecimento entre si, bem como entre estes e o sujeito que os estuda, dissolvendo a sua complexidade.<sup>224</sup> Partindo dessa premissa, é preciso abandonar as análises simplistas dos fenômenos sociais, que devem ser vistos em toda

<sup>221</sup> ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia. *O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32229/31455>> - Acesso em 14.07.2010.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

<sup>223</sup> MORIN, Edgar. *Op. cit.*, p. 22-23.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 32-33.

a sua complexidade. É essa a abordagem que deve ser priorizada, no que diz respeito ao princípio constitucional atinente à dignidade do ser humano.

Edgar Morin afirma que “un mínimo conocimiento de lo que es el conocimiento nos enseña que lo más importante es la contextualización”<sup>225</sup>, para o que faz falta uma reforma do pensamento, que leve à contextualização do conhecimento e à sua complexização.<sup>226</sup>

A necessidade de construir outro modo de pensar, como decisão importante para afrontar as problemáticas dos direitos humanos no mundo contemporâneo, também foi identificada por Herrera Flores, que afirma:

Por tanto, pensar los derechos humanos supone pensarlos de otro modo. Concretamente, desde un plano de immanencia – un corte transversal de la realidad – donde convivan diferencias, distinciones y disyunciones radicalmente opuestas a toda uniformidad y homogeneización del mundo. Lo nuevo no es sinónimo de lo diferente, entendido éste como lo absolutamente otro. Lo nuevo es producido por nuestra capacidad cultural de creación de sentidos mundanos y, por tanto, fronterizos.<sup>227</sup>

Os direitos humanos, vistos como produtos culturais antagônicos às relações capitalistas, que constroem espaços de luta pela dignidade humana, pressupõem uma concepção de dignidade derivada de tradições críticas e antagonistas, que foram marginalizadas ou ocultadas pela generalização da teoria tradicional, ora problematizada. Referida teoria tradicional, apesar de se proclamar universal, em verdade, a única coisa que conseguiu universalizar, foi o seu descumprimento universal.<sup>228</sup>

O conceito jurídico atual de dignidade está baseado na concepção filosófica dualista, decorrente da vinculação da dignidade com o pensamento grego e cristão, pelo qual, o homem é compreendido como ser dotado de corpo e de alma, sendo considerado de forma abstrata, sem atentar para seu aspecto corporal. É necessário superar essa cisão, para que a

---

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 45-46.

<sup>227</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos...*, p. 46.

<sup>228</sup> *Idem*. *La reinención...*, p. 104-105.

corporalidade seja considerada parte integrante da subjetividade humana, sem que isso implique no afastamento de sua condição como ser moral.<sup>229</sup>

Essa opção teórica implica em “aproximação material da concepção de dignidade”<sup>230</sup> e sua compreensão dentro de uma visão crítica dos direitos humanos pressupõe compreender a dignidade humana como construção social, segundo a qual todos são sujeitos de direitos e se encontram legitimados a colocá-los em prática.<sup>231</sup>

Entretanto, a compreensão da dignidade em sua dimensão cultural e histórica não implica em atribuir-lhe dimensão estritamente individual, já que deve ser uma conquista da sociedade, efetiva para todos os seus membros<sup>232</sup>, que devem exercitar uma nova racionalidade, marcada pela solidariedade social, em que a vida, do homem e da natureza, adquiram especial relevância, sobretudo em relação ao mercado, que demanda uma ordem jurídica uniformizadora e que garanta o bom funcionamento dos direitos do proprietário.<sup>233</sup>

No que diz respeito ao trabalhador assalariado, sujeito a relação de emprego, tem-se que a Constituição Federal enumera como direitos e garantias fundamentais todos aqueles arrolados no artigo 7º, dentre os quais se insere o salário mínimo.<sup>234</sup> O respeito e a efetividade do referido preceito legal é que conformam a dignidade do trabalhador brasileiro, enquanto trabalhador, que vende sua força de trabalho, para assegurar a reprodução material da vida.

Luciana Caplan inscreve como direitos humanos, não apenas o direito ao trabalho, mas todos os direitos do trabalhador, como resultado de processos de luta pelo acesso aos bens materiais e imateriais para uma vida digna. Aduz ser necessária uma ruptura com processos ideológicos que afastam essa nova compreensão do direito do trabalho:

<sup>229</sup> GOSDAL, Thereza Cristina. *Op. cit.*, p. 75.

<sup>230</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención...*, p. 105.

<sup>231</sup> GOSDAL, Thereza Cristina. *Op. cit.*, p. 79.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 79-80.

<sup>234</sup> Art. 7º da Constituição Federal brasileira: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 20.07.2010.

Os direitos do trabalho e dos trabalhadores e trabalhadoras, portanto – e não apenas o direito ao trabalho, conforme previsto nas declarações e tratados internacionais – são direitos humanos, eis que sua natureza é determinada pela luta pela dignidade da pessoa humana e não pelo instrumento que veicula a norma. Merecem, pois, ser tratados como tal, inclusive com toda a disciplina dos princípios pactuados politicamente, entre os quais os da irrenunciabilidade e da imprescritibilidade.<sup>235</sup>

Esse posicionamento doutrinário encontra dissensos, no que tange à classificação dos direitos do trabalhador dentre os direitos humanos, a despeito de sua inscrição como direitos fundamentais pela Constituição brasileira. Ingo Sarlet assevera que o elenco de direitos fundamentais, consagrados constitucionalmente, como é o caso do Brasil, enuncia direitos “que dificilmente poderiam ser qualificados de humanos, no sentido de direitos inerentes à natureza humana (basta aqui, em caráter ilustrativo, referir o direito ao salário mínimo, ao terço de férias, entre outros)”<sup>236</sup>.

Entretanto, no presente trabalho investigativo o que se propõe é um conceito de direitos humanos, que parta da corporalidade do ser humano, com necessidades materiais e imateriais a serem satisfeitas, em um mundo onde o acesso aos bens é desigual e ditado pela posição ocupada nos marcos de divisão do fazer humano.<sup>237</sup> Falar em direitos inerentes à natureza humana, importa em retomar a concepção jusnaturalista, apresentada por Antônio Carlos Wolkmer, como “a cristalização do humanismo jurídico no plano da existência”. Isso significa adotar uma dicotomia entre o mundo interiorizado do “ser” e sua mediação existencial, corporificada em uma sociedade e em uma cultura, sendo praticamente impossível atribuir sentido e profundidade à totalidade da vida, sem que sejam tomadas em conta circunstâncias da existência prática.<sup>238</sup>

Assim, tomando o ser humano na sua corporalidade, é que os direitos humanos são vistos como o resultado provisório das lutas desencadeadas para o acesso aos bens necessários para a vida<sup>239</sup>, sendo este o sentido da inserção do salário mínimo e do terço de férias no texto constitucional brasileiro, plasmando um direito humano como garantia jurídica, para sua melhor implementação e efetividade.

<sup>235</sup> CAPLAN, Luciana. *O direito do trabalho...*, p. 257-279.

<sup>236</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos...*, p. 31.

<sup>237</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 25-26.

<sup>238</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideologia, estado e direito*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 37.

<sup>239</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 22.

Retomando o estudo de Luciana Caplan, verifica-se a necessidade de rompimento do circuito de reação cultural, determinado por processo ideológico, o qual se encontra sustentado em teorização tendenciosa, que vê os direitos do trabalhador como meros princípios diretivos e não como direitos propriamente ditos.<sup>240</sup> A jurista afirma que:

Impera, assim, o rompimento deste circuito de reação cultural marcado por um processo ideológico, a fim de que uma lúcida compreensão do direito do trabalho como um dos instrumentos garantidores da dignidade humana permita a construção de uma práxis jurídica e, em especial, uma práxis jurisdicional, comprometida com o respeito pelo ser humano e com sua emancipação.<sup>241</sup>

O capital global converte o trabalho em critério de exclusão, sempre que os trabalhadores não conseguem superar a situação de pobreza a partir do seu próprio salário, segundo constatação de Boaventura de Sousa Santos:

Es decir, el polimorfismo del trabajo sólo es aceptable si el trabajo sigue siendo un criterio de inclusión. Se sabe, sin embargo, que el capital global ha usado las formas atípicas de trabajo en un criterio de exclusión. Esto ocurre cada vez que los trabajadores no consiguen superar con su salario el umbral de la pobreza.<sup>242</sup>

Consoante lição do sociólogo português verifica-se a necessidade do redescobrimento democrático do trabalho, o que pressupõe a repartição do trabalho, mediante redução da jornada laboral e estabelecimento de pautas mínimas na relação salarial como condição prévia para a livre circulação dos produtos no mercado mundial. Para a viabilidade de uma redescoberta democrática do trabalho, as mudanças devem ser operacionalizadas a nível global, com maior possibilidade de êxito nos países centrais e semi-periféricos, já que naqueles periféricos as mudanças enfrentam maiores dificuldades diante da força dos interesses do capital e do mercado, que veem os direitos sociais como meras externalidades do sistema.<sup>243</sup>

<sup>240</sup> CAPLAN, Luciana. *O direito do trabalho...*, p. 257-279.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 257-279.

<sup>242</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Reinventar...*, p. 41.

<sup>243</sup> Boaventura de Sousa Santos assevera que “el segundo reparto es el del mismo trabajo humano. La permanente revolución tecnológica crea riqueza sin crear empleo. Debe, por lo tanto, redistribuir-se, globalmente, el stock de trabajo disponible. No se trata de una tarea sencilla, porque si bien el trabajo, en cuanto factor de producción, está hoy en día globalizado, la relación salarial y el mercado de trabajo siguen

O critério da riqueza humana adverte que os direitos não são prévios à criação das condições sociais, econômicas, políticas e culturais, propiciadoras do desenvolvimento de capacidades humanas e sua apropriação e desdobramento pelas pessoas nos contextos reais em que vivem. Ao contrário, há estreita relação entre os direitos e esse conjunto de condições, o que leva à rejeição de qualquer ideia de universalismo apriorístico, que imponha critérios únicos da ideia de humanidade ou de dignidade. O universalismo aceitável é aquele de chegada, em que todas as culturas possam oferecer opções a serem cotejadas por meio do diálogo intercultural, em plano de igualdade.<sup>244</sup>

No caso brasileiro, o só fato de haver previsão constitucional acerca de um salário mínimo capaz de atender às necessidades vitais, garantindo a dignidade dos trabalhadores e de suas famílias, não implica que o bem protegido constitua realidade no contexto material das suas vidas, o que depende da prévia existência de condições políticas, culturais e econômicas compatíveis com esse objetivo. Para tanto, é necessário que os trabalhadores busquem empoderar-se para a abertura de espaços de luta com vistas à construção das condições imprescindíveis para a valorização do salário mínimo, tornando efetiva a previsão constitucional.

A percepção do salário mínimo, nos moldes previstos na Carta Magna, constitui elemento importante para que os trabalhadores possam aceder aos bens necessários para sua existência, como pressuposto da efetiva dignidade humana, assegurada pela Constituição Federal brasileira como princípio e fundamento da República. Entretanto, esse objetivo não será alcançado sem a implicação política dos sujeitos interessados, que necessitam se envolver como cidadãos em processos de luta para a criação de garantias políticas, culturais e econômicas, a par da garantia jurídica constitucional, já existente, visando à efetividade do referido direito.

---

segmentados y territorializados. Tres iniciativas me parecen urgentes en este ámbito, todas de alcance global aunque con distinta incidencia sobre la economía mundial. Por un lado, debe repartir-se el trabajo mediante la reducción de la jornada laboral; una iniciativa cuyo éxito dependerá del grado de organización del movimiento obrero. Se trata, por lo tanto, de una iniciativa con más posibilidades de éxito en los países centrales y semiperiféricos. La segunda iniciativa se refiere al establecimiento de unas pautas mínimas en la relación salarial como condición previa a la libre circulación de los productos en el mercado mundial: fijar internacionalmente unos derechos laborales mínimos, una cláusula social incluida en los acuerdos internacionales de comercio. Esta iniciativa crearía un mínimo denominador común de congruencia entre ciudadanía y trabajo a nivel global.” *Ibidem*, p. 38-45.

<sup>244</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 178-179.

## 2.2 Processos de lutas sociais: construção de uma nova cultura de direitos humanos

A possibilidade de reação criativa diante da realidade em que se vive está vinculada ao desenvolvimento de capacidades e da apropriação e desdobramento destas capacidades por parte dos seres humanos, cuja natureza de animais culturais está ligada ao conceito de dignidade humana. Torna-se necessário tomar consciência dessa condição do ser humano como animal cultural, o que é dificultado pela assunção passiva de valores impostos pelos poderes hegemônicos como naturais, racionais e universais. A construção de valores culturais decorre de processo contínuo de luta e reação simbólica diante dos plurais e reais contextos de vida em que a pessoa se acha inserida.<sup>245</sup> Joaquín Herrera Flores afirma que:

[...] será muy difícil tomar conciencia de nuestra condición de “animales culturales” si vivimos asumiendo pasivamente lo que los poderes hegemónicos nos imponen como lo natural, lo racional y lo universal. Lo cultural es un proceso continuo de lucha y reacción simbólica ante los diferentes y plurales entornos de relaciones en los que vivimos, constituyendo la base de lo que *cultural y diferenciadamente* hemos denominado dignidad humana. De ese modo, y a pesar de los intentos históricos de bloquear *ideológicamente* las luchas sociales y las reacciones culturales de los seres humanos, tenemos la responsabilidad de asumir creativamente y con valentía nuestro *deber* de crear y reproducir las condiciones materiales que nos permitan desplegar tales capacidades y posibilidades.<sup>246</sup>

A ideia de direitos humanos não é inata ao homem, sendo ela própria uma conquista de inúmeros processos de luta em face de tradições históricas que condicionam o comportamento humano. Karl Marx afirma que “os direitos humanos não são, por conseguinte, uma dádiva da natureza, um presente da história, mas fruto da luta contra o acaso do nascimento, contra os privilégios que a história, até então, vinha transmitindo hereditariamente de geração em geração.”<sup>247</sup>

A partir das lutas antagonistas, Herrera Flores propõe uma ideia de dignidade baseada em dois conceitos que compartilham o sufixo latino *tudine*, que significa “o que faz algo”, nos seguintes termos:

<sup>245</sup> *Idem. El proceso cultural...*, p. 19.

<sup>246</sup> *Ibidem.*

<sup>247</sup> MARX, Karl. *A questão judaica*, São Paulo: Centauro, 2005, p. 30-31.

Así, desde nuestras luchas antagonistas, proponemos una idea de dignidad basada en dos conceptos que comparten tal sufijo latino. La *actitud* o consecución de disposiciones para hacer. Y la *aptitud* o adquisición del suficiente poder y capacidad para realizar lo que estamos dispuestos previamente a hacer.<sup>248</sup>

Foram as lutas sociais, políticas, econômicas e culturais pelo reconhecimento político, pela igualdade de garantias jurídicas, pelo acesso igualitário aos bens, pelo respeito e reciprocidade que devem ser dispensados à natureza, que plantaram os alicerces de mudanças de percepção e de ação no mundo, ou seja, mudanças culturais que permitem a construção das bases da criatividade humana em todos os aspectos da vida cotidiana.<sup>249</sup>

Joaquín Herrera Flores exemplifica essa assertiva com as experiências dos ingleses em 1792, na “Taberna de la Campaña”, onde Thomas Hardy e outros criaram a Sociedade de Correspondência de Londres e decidiram que tinham direito ao voto, quando o fato ainda não tinha o reconhecimento jurídico, o que acabou se concretizando. Cita também a luta de Olympe de Gouges em face do poder patriarcal, na defesa das condições igualitárias para as mulheres, dando origem ao pensamento feminista, que leva séculos denunciando “que também as mulheres têm direitos”.<sup>250</sup> Thomas Hardy e Olympe de Gouges reagiram contra a realidade em que estavam inseridos, dando início a um processo cultural.

Por processos culturais há de se entender toda reação frente a um conjunto de relações sociais, psíquicas e naturais em que as pessoas se encontram inseridas. A inexistência de direito pode se transformar em aquisição do direito, por força das lutas empreendidas de forma criativa em prol da mudança da realidade, em que coletivos ganham culturalmente o seu lugar na política, a partir de uma revolução mental e material, que nega a submissão e a exclusão a que estavam fadados.<sup>251</sup>

Nesse sentido, é que a reação cultural de certos grupos, os quais vêem o direito como produto cultural sujeito a mudanças, assumindo a capacidade humana de construir e desconstruir o mundo recebido de seus antepassados, negando o que lhes parece injusto e se posicionando, de forma criativa e insurgente, em face do sistema hegemônico, viabiliza o início de processo destinado a mudar, ao longo do tempo, as perspectivas de número crescente

<sup>248</sup> *Idem. La reinvencción...*, p. 105.

<sup>249</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 33.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 29-30.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 34.



de pessoas, criando entorno favorável às transformações.<sup>252</sup> Foi o que ocorreu com o direito ao voto na Inglaterra:

Sin embargo, esto no nos explicaría la razón que llevó a Thomas Hardy y a sus compañeros a decir ¡no! al sistema de relaciones impuesto por los poderes hegemónicos de su época, y a reclamar que tenían derecho a algo que estaba prohibido por las leyes de su país. El derecho es un producto cultural concreto; y en este contexto las normas jurídicas vigentes propugnaban que sólo podían votar los propietarios. Hardy y sus compañeros eran trabajadores manuales; los cuales estaban excluidos *jurídicamente* de la producción y reproducción de las condiciones políticas que primaban en ese momento histórico. Lo que hicieron fue *reaccionar* culturalmente, o, lo que es lo mismo, asumir lo que siempre se les había negado, es decir, su capacidad humana genérica de hacer y des-hacer el mundo recibido y heredado. Con ello, lograron *decir que ¡no! que era* injusto que no se les permitiera desplegar su capacidad genérica de hacer. Y al *decir* las cosas desde un punto de vista distinto a lo que propugnaba el derecho y la política dominantes, *reaccionaron* creativamente e iniciaron un nuevo proceso que logró, con el tiempo, ir cambiando las perspectivas de cada vez un mayor número de seres humanos.<sup>253</sup>

A dignidade humana não depende de entidade transcendental. Ao contrário, é construída pela ação cotidiana de homens e mulheres, que se envolvem em processos de luta por ideais transformadores da realidade, acreditando na possibilidade de mudança e de emancipação. Para isso, torna-se necessária uma revolução mental e material, negando a submissão e a exclusão impostas pelo direito e pela política dominantes em determinado momento, ou seja, pelas relações de poder vigentes. Sobre o assunto, Herrera Flores pondera:

Para Chico Mendes, como para nosotros, la dignidad no depende de alguna entidad trascendente que guía desde su “olimpio” la acción de los hombres y mujeres que luchan cotidianamente por sobrevivir; ni, por supuesto, hacemos depender la dignidad de la pasividad y la aceptación ciega de órdenes normativos que si, por un lado, proclaman que todos tenemos derechos por el mero hecho de haber nacido, por otro, legitiman y justifican la apropiación privada de la capacidad humana de hacer en beneficio de los procesos ilimitados de acumulación del capital. Tener dignidad supone, al contrario, obtener el suficiente *poder* – espiritual y, sobre todo, material- para desarrollar esa “estructura de sentimientos” que nos capacite para la indignación y nos revele que, al lado de los dogmas y prejuicios, también existe la *voluntad de cambio y transformación* de lo real.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 18-19.

Toda e qualquer resistência diante de manifestações do poder hegemônico ou de qualquer excesso de poder constitui fonte de criação de direitos, que tenta sua institucionalização, sendo que o grau de reconhecimento dos direitos não decorre apenas da ação de Tribunais, mas de toda a cidadania. O interesse em que as demandas de resistência possam adquirir respaldo institucional existe em todos os grupos sociais, já que os seres humanos querem ser reconhecidos como sujeitos de direito. Inclusive as lutas que não logram seus objetivos, ou seja, não são vitoriosas, não alcançando o grau de institucionalização almejado, produzem direitos humanos pontuais ou contingentes e os atores nelas implicados autoconstituem-se como sujeitos.<sup>255</sup>

O ser humano não é um animal passivo, mas sim um animal cultural que produz cultura, como processo que orienta a sua capacidade de ação e de transformação das relações construídas na interação cotidiana com outros seres humanos. Herrera Flores afirma que os seres humanos não são sujeitos, mas se convertem em sujeitos quando lutam “por ‘materiales’ que nos otorguen las ‘fuerzas’ suficientes como para oponernos a lo existente y plantear ‘formas’ nuevas de guiar la acción social, individual e institucional.”<sup>256</sup>

Nessa luta por materiais que geram o empoderamento das pessoas, potenciando-as para assumirem posturas antagonistas diante do entorno de relações de poder em que estão inseridas, é importante o procedimento participativo, em que os atores possam discutir, não apenas sobre o procedimento, como também sobre os bens aos quais se deve ter um acesso igualitário.<sup>257</sup>

Sobre a prática democrática, Hélio Gallardo aduz que se operou uma redução procedimental da mesma, pois a democracia, inicialmente, fazia referência a um estilo de existência e acabou sendo reduzida a mero procedimento para confirmar representantes, ou seja, a uma forma de governo, criando um mito que oculta as tendências autoritárias e totalitárias, subjetivas e objetivas que conformam a modernidade.<sup>258</sup> As instituições democráticas em sentido amplo, que dizem respeito a toda a existência social, guardam estreita relação com os direitos humanos, pois, segundo Gallardo, potenciam os sujeitos

---

<sup>255</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>256</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 79.

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>258</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 64.

humanos nas mais distintas e plurais esferas de suas existências, para incidirem com autonomia nos espaços públicos estatais e governamentais. Assim:

Lo que se sostiene aquí centralmente es que una formación social cuyas tramas sociales *potencien al sujeto humano* en la familia, la escuela, en las relaciones económicas (propiedad/trabajo, apropiación), en la sexualidad, en la producción espiritual, cotidianidad, etc., o sea en todos los espacios y lógicas sociales, generará personas con mayor voluntad y capacidad para incidir con *autonomía*, directa e indirectamente, en la gestación, carácter, sentido y control de los espacios públicos estatales y gubernamentales. Por el contrario, una sociedad que potencia y sanciona la ausencia de sujeto (participación autónoma responsable) mediante tramas generalizadas de dominación sancionadas por la costumbre y la ley, tenderá asimismo a bloquear o sesgar la participación autónoma del ciudadano como individuo o formando parte de organizaciones.<sup>259</sup>

Segundo Marcos Roitman, a definição de democracia se assentou como mera técnica eleitoral onde se fala apenas em maiorias e minorias, consensos, alternâncias, eleições e outros aspectos do processo eleitoral, descartando a democracia como forma de vida. Sugere um projeto alternativo para o resgate do conceito, não permitindo que o pensamento neoliberal e o capitalismo se apropriem da sua definição.<sup>260</sup> Afirma que:

La lucha teórica es una lucha política y en ella la guerra por la palabra es fundamental. No podemos dejar que el concepto de democracia pierda su valor estratégico, forma parte de un proyecto de sociedad anticapitalista, con dignidad, justicia social y paz. La democracia es una práctica social y plural de control y ejercicio del poder, desde su deber ser, incorpora el sentido ético de la condición humana, es una forma de vida. Si no se ejercita no existe. Articula conflictos, disenso. Asume la radicalidad de la diferencia no la igualdad. Es un poder constituyente, se expresa como una realidad contingente y sufre involuciones.<sup>261</sup>

Luigi Ferrajoli entende necessária uma redefinição do conceito de democracia, que é por ele classificada em democracia substancial ou social e em democracia formal ou política. A primeira corresponde ao Estado de direito, dotado de efetivas garantias, de ordem liberal ou social, enquanto a segunda corresponde ao Estado político representativo, baseado no princípio da maioria como fonte de legalidade.<sup>262</sup> Afirma que a democracia substancial é

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>260</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. *Democracia...*, p. 13/14.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>262</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 797.

aquela que incorpora valores mais importantes e que são prejudiciais à democracia formal, uma vez que:

Nenhuma maioria, se tem dito, pode decidir a condenação de um inocente ou a privação dos direitos fundamentais de um sujeito ou de um grupo minoritário; e nem mesmo pode não decidir pelas medidas necessárias para que a um cidadão sejam asseguradas a subsistência e a sobrevivência. O princípio da democracia política, relativo *a quem* decide, é, em suma, subordinado aos princípios da democracia social, relativos *ao que não é lícito decidir e ao que não é lícito não decidir*.<sup>263</sup>

A democracia substancial ou social, apontada por Ferrajoli como prejudicial à democracia formal ou política (representativa), assumida e exercitada no dia a dia, como prática social e plural de controle do exercício do poder, deve se constituir em instrumento de articulação de conflitos e dissensos, preservando o espaço político de todos, inclusive das minorias, cuja participação política na sociedade necessita ser garantida. Essa é a democracia que deve permear os processos de luta antagônica ao sistema de relações de poder vigentes, que geram a vitimização de milhares de seres humanos. Retomando a lição de Herrera Flores, é de se destacar a importância do procedimento participativo, em que os atores discutam sobre o procedimento e também sobre os bens aos quais se deve ter um acesso igualitário<sup>264</sup>, fazendo da democracia uma forma de vida, como enunciado por Marcos Roitman<sup>265</sup>.

Não é por outro motivo que Herrera Flores, invocando a poesia de Antonio Machado, assevera que a caminhada se faz ao caminhar, devendo a cultura abrir-se em direção ao processo de sua criação, ou seja, do itinerário percorrido. Afirma que:

Como dijo el poeta español, el camino, el proceso, se hace al andar, al caminar, al entregarse a la aventura del itinerario y del movimiento. Caminar para fluir de un lugar a otro, de un producto cultural a otro, de una teoría a otra, de una práctica a otra práctica, de una ciencia a otra ciencia de un estado de cosas a otro. Nada es estático, aunque la cultura dominante intente denodadamente cercar el aire, amurallar el mar e impedir el flujo incesante del pensamiento.<sup>266</sup>

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 798.

<sup>264</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 78.

<sup>265</sup> ROSENMAN, Marcos Roitman. *Democracia...*, p. 13.

<sup>266</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 77.

E esse caminho ou itinerário das lutas antagonistas deve ser construído em procedimento participativo, mediante interação de todos os interessados, discutindo não apenas os procedimentos a serem adotados, como também a finalidade a ser atingida, ou seja, quais são os bens materiais ou imateriais, a cujo acesso igualitário almeja-se alcançar.

Descrevendo o período anterior à Constituição de 1988, no Brasil, Herrera Flores aponta a classe obreira como agente de transformação social, por meio das lutas empreendidas ao longo dos tempos. Destaca que o Brasil, como o último país a abolir a escravidão e onde predominava um sistema autoritário de relações políticas e industriais, foi palco da luta empreendida por obreiros indefesos, que, diante da atuação policial repressiva e autoritária, tinham como armas apenas a sua própria indignação em face das torturas e situações de exploração, a que estavam submetidos. Os trabalhadores saíram às ruas, abrindo processos de luta contra esse sistema de opressão e exclusão social, e fizeram tremer as estruturas tradicionais. Com o decurso do tempo, em decorrência dessas lutas desiguais, surgiu uma das constituições mais progressistas e abertas do mundo. Nela, foram consagrados como objetivos fundamentais da República a construção de sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra discriminação.<sup>267</sup>

Entretanto, apesar dos avanços introduzidos pela Constituição de 1988, registram-se nela várias contradições antidemocráticas, interessando destacar neste estudo, a questão ligada à estrutura sindical brasileira, uma vez que é por meio dos sindicatos que os trabalhadores se envolvem em processos de lutas coletivas na defesa de seus interesses, bem como pela preservação e aquisição de novos direitos.

A estrutura sindical está prevista na Constituição Federal, que, dentre os direitos e garantias fundamentais, no capítulo 2, dedicado aos direitos sociais, garante a livre associação profissional e sindical, observando os diversos preceitos contidos no artigo 8º da referida Carta<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 41-42.

<sup>268</sup> Art. 8º da Constituição Federal, sobre a associação profissional ou sindical: “É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau,

Maurício Godinho Delgado, após ressaltar as inovações democráticas da Constituição, afirma que ela contém contradições antidemocráticas em matéria sindical, preservando aspectos do velho sistema corporativista do país. Dentre tais contradições, aponta a contribuição sindical obrigatória de origem legal, prevista no inciso IV do artigo 8º da Constituição, e, também, os preceitos que consagram a unicidade e o sistema de enquadramento sindical (artigo 8º, citado), os quais atentam contra a liberdade sindical.<sup>269</sup> Afirma o jurista que:

Esses mecanismos autoritários preservados pela Carta de 1988 atuam frontalmente sobre a estrutura e dinâmica sindicais, inviabilizando a construção de um padrão democrático de gestão social e trabalhista no Brasil. Na verdade, o acoplamento de figuras jurídicas corporativistas a um universo de regras e princípios democráticos tem produzido efeitos perversos no mundo sindical do país.

De um lado, tem permitido o próprio enfraquecimento dos sindicatos, através de sua pulverização organizativa, com a freqüente subdivisão das tradicionais categorias profissionais. De outro lado, tem propiciado um cenário de negociações coletivas às vezes extremamente danosas aos trabalhadores, em vista da falta de efetiva representatividade dessas entidades enfraquecidas.<sup>270</sup>

O autor enfatiza que a transição para a democracia, no que diz respeito à atuação sindical passa, não apenas pela consagração da plena liberdade sindical, mas também pela construção de garantias democráticas à atuação sindical, consagrando a plena autonomia e liberdade associativas. Segundo o ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), referidas garantias estão previstas nas Convenções n. 11, 87, 98, 135, 141 e 155, todas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estando a Convenção 98 em vigor no Brasil desde 1953 e a Convenção 135 desde 1991<sup>271</sup>, enquanto a Convenção 87, que diz respeito à liberdade

---

representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município; III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei; V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 02.08.2010.

<sup>269</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 2002, p. 1343.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 1344.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 1310-1311.

sindical, ainda não foi ratificada, justamente porque tal liberdade<sup>272</sup> não se encontra plenamente garantida pela legislação brasileira.

Em matéria intitulada “OIT defende liberdade sindical e negociação coletiva como direitos da humanidade”, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) registra que:

[...] a liberdade sindical e a liberdade de associação são um direito humano fundamental que, junto com o direito de negociação coletiva, representam um valor central da OIT. Os direitos de sindicalização e de negociação coletiva permitem promover a democracia, uma boa governança do mercado de trabalho e condições de trabalho decentes.<sup>273</sup>

Assim, a liberdade sindical constitui-se como relevante instrumental para o empoderamento da classe trabalhadora, viabilizando condições para que se envolva em processos de luta antagonista ao sistema dominante. Referida liberdade também há de ser conquistada por meio de lutas empreendidas pelos trabalhadores, já que o sistema normativo vigente prevê entraves à sua concreção, como visto acima.

Há outra questão relevante que dificulta a inserção da classe trabalhadora em processos de luta antagonista, que diz respeito à ausência de estabilidade no emprego. A extinção contratual, pelos impactos sociais que gera, transcende o interesse individual das partes, sendo esta a razão pela qual o Direito do Trabalho tende a privilegiar a continuidade da relação de emprego, limitando as possibilidades de ruptura do contrato de trabalho, sem causa relevante.<sup>274</sup>

O direito brasileiro limitava a dispensa sem justa causa nos contratos superiores a um ano, impondo o pagamento de indenização rescisória, vinculada ao período contratual, prevista nos arts. 477 e 478 da CLT, hoje revogados, prevendo a estabilidade no emprego para

---

<sup>272</sup> O pluralismo sindical já foi consagrado no sistema constitucional brasileiro, tendo havido alternância entre a unidade sindical e o pluralismo. João Saboia anota que: “Com a adoção da unidade sindical em 1931, elimina-se a experiência anterior de pluralismo e autonomia sindical. A Constituição de 1934 volta a garantir a pluralidade e autonomia sindical, a qual é definitivamente eliminada com a Carta de 1937. Os sindicatos passam então a ser atrelados ao Ministério do Trabalho.” SABOIA, João, *Salário mínimo: a experiência brasileira*, Rio de Janeiro: L&PM Editores Ltda., 1985, p. 11-12.

<sup>273</sup> Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/1644-mundo-do-trabalho-oit-defende-liberdade-sindical-e-negociacao-coletiva-como-direitos-da-humanidade>> - Acesso em 02.08.2010.

<sup>274</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de ...*, p. 1075.

os empregados vinculados a um contrato de trabalho por tempo superior a 10 anos (arts. 492/500, CLT).<sup>275</sup>

Segundo Maurício Godinho Delgado, a excessiva rigidez do sistema estabilitário celetista e a emergência de uma política econômica liberal implementada por um governo autoritário, instalado em 1964, constituíram o contexto propício para a introdução de fórmula jurídica alternativa ao sistema de estabilidade previsto na CLT, que foi o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), introduzido em 1967, pela Lei n. 5.107. Com esse sistema, foram retirados os limites jurídicos para a dispensa imotivada ou injusta do trabalhador, sendo minimizado também o impacto econômico decorrente das rupturas dos contratos de trabalho inferiores a 10 anos.<sup>276</sup> Acentua também que:

Os institutos da estabilidade e garantias de emprego são relevantes contingenciamentos à ruptura contratual por ato do empregador. É bem verdade que no Brasil, conforme já exposto, a figura da estabilidade enfraqueceu-se significativamente desde o advento do FGTS em 1966/67, sendo que praticamente desapareceu do mercado privado após a Constituição de 1988 (cujos arts. 7º, I e IV, e 10, II, ADCT, revogaram, tacitamente, os arts. 477, *caput*, e 492, da CLT).<sup>277</sup>

Destaque-se que a Constituição Federal (CF) brasileira, em vigor desde 1988, no inciso I do artigo 7º<sup>278</sup>, prescreve como direito dos trabalhadores a proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que nunca chegou a ser editada.

No particular aspecto, a Constituição adotou posição dúbia. A par de extinguir a indenização prevista no *caput* do artigo 477/CLT, remetendo a disciplina da proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa a uma lei complementar (artigo 7º, I/CF), em

---

<sup>275</sup> *Ibidem*.

<sup>276</sup> *Ibidem*.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 1082.

<sup>278</sup> Art. 7º da Constituição Federal brasileira: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; [...]”.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> – Acesso em 13.08.2010.



contrapartida, estendeu o regime do FGTS a todos os empregados, ampliando a multa fundiária (artigo 7º, III/CF), validando e consagrando a dispensa imotivada.<sup>279</sup>

A Convenção 158/OIT, aprovada pela 68ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 22.06.1982, veda as dispensas arbitrárias ou sem justa causa e foi ratificada pelo Brasil em janeiro de 1995, quando ocorreu o depósito do instrumento de ratificação junto à OIT, com eficácia a partir do Decreto 1855, de 10.04.1996.

Entretanto, por força de corrente interpretativa, que ao final foi a prevalente, passou-se a entender que a vedação de dispensas arbitrárias ou sem justa causa só poderia ter eficácia, caso veiculada por meio de lei complementar, tal como enunciado no artigo 7º, I/CF.<sup>280</sup>

Ajuizada ação direta de inconstitucionalidade, promovida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Supremo Tribunal Federal (STF) decretou a suspensão liminar da aplicação da Convenção 158/OIT, ao fundamento de que, enquanto não sobrevier a lei complementar exigida pelo artigo 7º, I, do texto constitucional, a única proteção conferida ao empregado dispensado é aquela atinente ao pagamento de indenização compensatória equivalente a 40% do valor depositado na sua conta vinculada. Sete meses depois dessa decisão, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, denunciou a ratificação da Convenção 158 por meio do Decreto n. 2.100, de 20.12.1996, excluindo-a de forma unilateral do ordenamento jurídico brasileiro.<sup>281</sup>

José Carlos Arouca afirma que:

[...] a Convenção 158 não foi além de um exercício de hermenêutica que dividiu os juristas, a comprovar que o Direito do Trabalho cada vez mais assume feição nitidamente ideologizada, na medida em que o intérprete, quase sempre, imprime-lhe a força de seu comprometimento político.<sup>282</sup>

<sup>279</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Democracia e justiça*, São Paulo: Editora LTr, 1993, p. 94.

<sup>280</sup> AROUCA, José Carlos. *A garantia do emprego vinte anos depois*. In MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Coordenadores). *Op. cit.*, p. 231-248.

<sup>281</sup> *Ibidem*.

<sup>282</sup> *Ibidem*.

Referido ponto de vista não é unânime, já que há construções teóricas afirmando que a Convenção 158 da OIT ainda está em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, porque sua denúncia não decorreu de ato complexo, integrado pelo Poder Legislativo e Executivo. Os defensores desta posição jurídica entendem que a exigência constitucional para aprovação da Convenção pelo Congresso Nacional impõe que também a denúncia siga esse mesmo procedimento.<sup>283</sup>

Christiana D’Arc Damasceno Oliveira afirma que as normas internacionais de direitos humanos, ratificadas pelo Brasil, detêm *status* de norma constitucional, conforme § 2º do artigo 5º/CF, ainda quando não são equivalentes à emenda constitucional, por força do § 3º do artigo 5º/CF. Nesse caso, a denúncia, desde que observado o procedimento adequado, o que não é o caso da Convenção 158/OIT, geraria efeitos internacionalmente, mas não na ordem jurídica interna, diante da cláusula de vedação do retrocesso social, pela qual não é possível a subtração de direitos fundamentais, enquanto não forem previstas alternativas e compensações correspondentes.<sup>284</sup>

Como se vê, a questão envolve intensa controvérsia, o que fez surgir posicionamento doutrinário que defende uma nova ratificação da Convenção 158/OIT, para que os trabalhadores brasileiros possam se defender contra a dispensa arbitrária ou sem justa causa, o que até o momento não ocorreu.<sup>285</sup>

Diante do que foi visto, conclui-se que a fragilidade da classe trabalhadora brasileira, denunciada por Herrera Flores<sup>286</sup>, ainda persiste, sobretudo nos dois aspectos destacados, ou seja, diante da ausência de real e significativa liberdade sindical, bem como da inexistente estabilidade no emprego. A liberdade sindical caracteriza-se como importante instrumento, para o engajamento dos trabalhadores em processos de luta contra o sistema de poder dominante, intermediada por Sindicatos livres e legitimados junto à classe obreira pela abrangência da sua ação, que deve ser o mais democrática possível. Por outro lado, a estabilidade confere ao trabalhador o necessário empoderamento, para não temer represálias patronais, viabilizando seu envolvimento em processos de luta para a defesa de seus interesses, o mais das vezes colidentes com os interesses do capital.

---

<sup>283</sup> OLIVEIRA, Christiana D’Arc Damasceno. *O direito do trabalho contemporâneo: efetividade dos direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana no mundo do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 2010, p. 390.

<sup>284</sup> *Ibidem*.

De qualquer forma, é importante anotar a lição de Herrera Flores, segundo o qual não há sistemas de dominação homogêneos ou eternos, e, tampouco, podem existir metodologias culturais que fechem, de forma absoluta, a possibilidade do antagonismo e da rebeldia<sup>287</sup>, o que significa que a classe trabalhadora, municiada pelo mesmo sentimento de indignação que gerou os processos de luta anteriores à Constituição de 1988, pode criar espaços de insurgência ou novos circuitos de reação cultural, procurando liberar-se do sistema de opressão e exclusão ainda vigentes no direito brasileiro, tanto no que diz respeito à consagração da liberdade sindical, como também no que diz respeito à proteção contra a dispensa imotivada. Essa percepção se refere também ao salário mínimo, que já tem a garantia constitucional favorável aos trabalhadores (artigo 7º, IV, CF/1988), os quais devem se envolver em processos de luta antagônica, relativamente aos interesses dominantes, buscando criar cenário cultural, político e econômico favorável à sua fixação por lei, ano após ano, em valores compatíveis com a satisfação das necessidades básicas descritas na Constituição.

Merece realce também neste tópico a ênfase colocada por Herrera Flores quanto ao necessário desenvolvimento de capacidade dos movimentos sociais, para a abertura de circuitos de reação cultural, ou seja, de processos de luta geradores de um modo novo de ver e de atuar no mundo, mais contextualizado e flexível, sempre em movimento, articulado em redes, que trabalhem e se articulem como redes. Sobre o tema, Herrera Flores afirma:

Lucha sin cuartel ni “convenios de ginebra” contra todo cierre cultural que nos impida la creatividad, la rebelión, el grito, el poder salirnos del esquema apriorístico que se nos impone como el único y el universal. Lucha, en fin, para poder construir otro modo de ver y actuar en el mundo; un modo de ver y de actuar más contextual, más flexible, nómada, siempre en movimiento, en flujo, articulable en redes que trabajen y se reproduzcan como redes, sin necesidad de confluír en formas cerradas y excluyentes. La capacidad y la posibilidad de *movilidad* es hoy el “diferencial” a partir del cual plantear nuevas formas de resistencia y de acción trasgresora.<sup>288</sup>

Desse posicionamento, não dissente Boaventura de Sousa Santos, que aponta a reinvenção do movimento sindical como uma das condições para o redescobrimiento democrático do trabalho, que, por sua vez, constitui condição para a reconstrução da economia como forma de sociabilidade democrática. Para tal reinvenção, o sociólogo

---

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 390-391.

<sup>286</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 41.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 66.

português enfatiza a necessidade de potenciar os comitês de empresa e das delegações sindicais, rumo à internacionalização do movimento sindical, que deve revalorizar e reinventar a tradição de solidariedade e reconstruir políticas de antagonismo social, mais amplas, que responda às novas formas de opressão e de exclusão social. Acrescenta ainda:

Por otro lado, deben reconstruirse las políticas de antagonismo social de modo a asumir una nueva función en la sociedad: un sindicalismo más político, menos sectorial y más solidário; un sindicalismo con un proyecto integral de alternativa de civilización, en el que todo esté relacionado: trabajo y medio ambiente, trabajo y sistema educativo, trabajo y feminismo, trabajo y necesidades sociales y culturales de orden colectivo, trabajo y Estado de bienestar, trabajo y tercera edad, etc. En suma, su acción reivindicativa debe considerar todo aquello que afecte a la vida de los trabajadores y de los ciudadanos en general.<sup>289</sup>

Para Márcio Túlio Viana, o sindicato terá de se reconstruir, e, nessa tarefa, terá de recriar as solidariedades desfeitas, abrindo as portas para a diversidade, abarcando os desempregados, subempregados, cooperativados, estagiários e pequenos autônomos, “acolhendo essas vidas picotadas e sem rumo”.<sup>290</sup> Aduz que:

Assim, deixará de ser um sindicato dos pequenos lugares, e das pequenas bandeiras, interagindo com a sociedade e o mundo. Suas metas já não serão apenas *trabalhistas*, envolvendo temas como a ecologia, direitos das minorias e modos alternativos de produção. Sua arma não será tanto a greve, mas a denúncia e o boicote.<sup>291</sup>

Nos processos de lutas sociais, que se apresentam muitas vezes dispersos, dando a impressão de não acumular resultados, é que se assenta a esperança quanto à efetividade dos direitos humanos e construção de novas instituições e lógicas sociais mais democráticas.<sup>292</sup>

O empenho na construção de uma nova cultura de direitos humanos, mesmo quando apoiada por uma minoria, constitui uma experiência civilizadora que envolve

---

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>289</sup> SOUSA SANTOS, de. *Reinventar...*, p. 44-45.

<sup>290</sup> VIANA, Márcio Túlio. *Op. cit.*

<sup>291</sup> *Ibidem*.

<sup>292</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 69.

importante tarefa política, a partir da reconstrução das experiências da humanidade ao longo de sua existência.<sup>293</sup>

Por essa razão, Joaquín Herrera Flores assevera a necessidade urgente de mudar de perspectiva, afirmando que “los conceptos y definiciones tradicionales ya no nos sirven. De ahí que nuestro libro se estructura alrededor de la siguiente premisa teórica: hablar de derechos humanos es hacerlo de ‘la apertura de procesos de lucha por la dignidad humana’.”<sup>294</sup>

O desafio consiste na defesa em face da ideologia difundida pelo pensamento neoliberal que tenta destruir as conquistas sociais alcançadas por meio das lutas dos movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e sindicatos. Essa atitude pressupõe a necessidade de construção de novos conceitos que permitam avançar na luta pela dignidade humana.<sup>295</sup>

Joaquín Herrera Flores propõe alternativa, que tome em conta o compromisso humano de resistir ao que denomina “força compulsiva dos fatos”<sup>296</sup>, afastando a pretendida naturalização de ideologias, mediante concepção histórica e contextualizada dos direitos humanos, que passa pelos seguintes passos:

1) – recuperar la acción política de seres humanos corporales, con necesidades y expectativas concretas e insatisfechas; 2) la formulación de una filosofía *impura* de los derechos, es decir, siempre contaminada de contexto; y 3) - la recuperación de una metodología *relacional*: que busque los vínculos que unen los derechos humanos a otras esferas de la realidad social, teórica e institucional.<sup>297</sup>

Para o jusfilósofo espanhol, a maior violação de direitos humanos consiste em “prohibir o impedir, del modo que sea, que individuos, grupos o culturas puedan expresar y luchar por su dignidad”<sup>298</sup>, sendo a democracia, concebida como espaço de potência e de

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>294</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención* ..., p. 15.

<sup>295</sup> *Idem*. *El proceso cultural*..., p. 71.

<sup>296</sup> A expressão “fuerza compulsiva de los hechos” foi usada por Franz Hinkelammert, da seguinte forma: “La estrategia de la globalización se impone en forma de fuerzas compulsivas de los hechos. Estas fuerzas compulsivas son el producto de la entrega ciega a la lógica del mercado y de su perfeccionamiento por la eliminación de las distorsiones del mercado.” HINKELAMMERT, Franz J. *El proceso actual*..., p. 117-127.

<sup>297</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención*..., p. 66.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 180.

multiplicidade, construída como espaço público de empoderamento, que contemple plurais e diferentes experiências, passíveis de mudança e transformação, imprescindível para a efetividade dos direitos humanos, uma vez que a luta pela dignidade envolve sempre movimento, modificação, mudança e transformação das organizações e instituições existentes em determinados espaços e momentos históricos.<sup>299</sup>

A partir do sentido contextual e concreto do humano, Herrera Flores identifica a necessidade de se introduzir um marco cultural, que permita reconsiderar os direitos humanos como verdadeiros caminhos de dignidade, sendo os direitos humanos entendidos como:

[...] los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que, por un lado, configuren materialmente – a través de procesos de autoimposición de deberes y de construcción de un sistema de garantías amplio, político y democrático – ese acto ético y político maduro y radical de creación de un orden nuevo; y, por otro, la matriz para la constitución de nuevas prácticas sociales, de nuevas subjetividades antagonistas, revolucionarias y subversivas de ese orden global opuesto absolutamente al conjunto inmanente de valores – libertad, fraternidad e igualdad – que tantas luchas y sacrificios han necesitado para su generalización. Por esa razón, el último y gran desafío que citamos en estas páginas y que deberá constituir el foco que ilumine nuestras prácticas, es el afirmar que lo que convencionalmente denominamos derechos humanos no son meramente normas jurídicas nacionales o internacionales, ni meras declaraciones idealistas o abstractas, sino procesos de lucha que se dirijan abiertamente contra el orden genocida y antidemocrático del neoliberalismo globalizado. El sujeto antagonista en la riqueza de sus prácticas sucesivas. No hay más objetividad que la fuerza de la multitud que – como defendía Deleuze – convierte en comun la lucha y dota de realidad la utopía.<sup>300</sup>

A construção de uma nova cultura de direitos humanos demanda nova forma de pensar, plural e democrática, onde a democracia passe a constituir outro modo de vida, em que os direitos humanos, muito mais do que meros direitos ou previsão legal, de ordem nacional ou internacional, apresentam-se como “procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida”<sup>301</sup>.

A partir dos processos de luta empreendidos pelas pessoas para o acesso aos bens necessários para viver, ou pela dignidade humana, essa nova cultura dos direitos humanos, permite concluir que também os direitos do trabalho e dos trabalhadores constituem direitos

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 180-181.

<sup>300</sup> *Idem*. *Los derechos humanos...*, p. 266-267.

<sup>301</sup> *Idem*. *La reinención...*, p. 22.

humanos, pois sua natureza é determinada a partir da luta pela dignidade da pessoa humana, como ensinado por Luciana Caplan.<sup>302</sup>

Segundo Ihering, a paz é o fim que o direito tem em vista, sendo a luta o meio de que se serve para lograr tal objetivo, sendo que “A vida do direito é uma luta: a luta dos povos, do Estado, das classes, dos indivíduos.”<sup>303</sup>

Reafirma que todos os direitos da humanidade foram conquistados na luta, sendo arrancados aos que a eles se opunham, não sendo o direito pura teoria, mas força viva e trabalho incessante dos poderes públicos e de toda a nação. Afirma que:

Por isso a justiça sustenta numa das mãos a balança em que pesa o direito, e na outra a espada de que se serve para o defender.

A espada sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada é a impotência do direito.<sup>304</sup>

Assim, para a efetividade do disposto no inciso IV do artigo 7º da Constituição Federal brasileira, que consagra importante garantia jurídica em prol dos trabalhadores, é necessário que eles se envolvam em processos de luta, visando construir condições culturais, políticas e econômicas, para a fixação do salário mínimo, ano após ano, em patamares condizentes com a previsão constitucional.

É sobre esse tema que versará o item seguinte deste trabalho, desconstruindo a ideia de que a consagração jurídica de um direito constitui a conquista mais importante dos trabalhadores ou de qualquer outro movimento social, o que não é verdade, pois sem a criação de cenário cultural, político e econômico favorável, há o risco de a norma se tornar conteúdo vazio e distanciado da realidade, a qual fica ocultada por trás da previsão legal, que cria ideia distorcida do real. Para a construção de garantias políticas, culturais e econômicas, a par daquelas garantias de ordem jurídica, os trabalhadores e todos os demais coletivos insurgentes devem se municiar de uma racionalidade de resistência, para o que os direitos humanos,

---

<sup>302</sup> CAPLAN, Luciana. *O direito do trabalho...*, p. 258-279.

<sup>303</sup> VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo direito*, Rio de Janeiro: Editora Revista Forense, 1999, p. 1.

<sup>304</sup> *Ibidem*.

dentro da perspectiva crítica aqui abordada, podem funcionar como importante referencial ético e instrumental de luta.

### **2.3 Garantias jurídicas, políticas, culturais e econômicas: direitos humanos como racionalidade de resistência**

Na época em que os direitos das pessoas eram tomados como direito natural, a única forma de defesa possível em face da sua violação pelo Estado dava-se por meio da resistência, que também era considerada direito natural. Entretanto, em momento posterior, houve a transformação desse direito de resistência no direito de promover ação judicial em face do próprio Estado. A despeito dessa conquista, ainda hoje, quando os direitos não são reconhecidos pelo Estado como dignos de proteção, somente resta aos seres humanos o exercício da resistência.<sup>305</sup>

A visão abstrata dos direitos leva à sua redução ao componente jurídico, com o que a prática social pelos direitos estaria reduzida à luta jurídica, o que não pode ser acolhido, desde um ponto de vista crítico. Por mais importante que seja essa luta jurídica, a redução da prática dos direitos ao âmbito da norma implicaria em aceitar a ideologia dominante, que pretende sujeitar os seres humanos à lógica de mercado, por meio da formulação de uma ordem jurídica garantidora dos direitos do proprietário, que devem funcionar da melhor maneira possível. Ao longo desse procedimento, são invisibilizadas questões importantes como o poder, a diversidade e também as desigualdades, nos mais variados âmbitos da vida.<sup>306</sup>

Quando os direitos são reconhecidos pelo Estado, sendo plasmados em garantia jurídica, ainda assim pode ser necessária a resistência, via de regra articulada por movimentos sociais, para tornar efetivos esses direitos, uma vez que os direitos humanos não existem em abstrato, não constituindo tampouco algo dado ou que se torna realidade pelo simples fato de ser positivado. Ao contrário, é necessária a construção de garantias de ordem política, cultural e econômica, a par da garantia jurídica, para que tais direitos possam se tornar realidade. Essa situação não passou despercebida para David Sánchez Rubio:

---

<sup>305</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>306</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 149.



Los derechos humanos no existen en abstracto, ni son algo dado, ni quedan congelados en una norma de máximo rango. Es imprescindible su positivación en tanto que derechos fundamentales, pero no es suficiente. Los sistemas de garantía jurídicos para hacerlos efectivos deben ir acompañados de más garantías. La mayor eficacia implica tramas políticas y sociales en todos los niveles.<sup>307</sup>

Os direitos humanos, segundo Norberto Bobbio, não foram dados de uma vez por todas e tampouco foram dados todos de uma vez ou conjuntamente.<sup>308</sup> Melhor seria dizer que os direitos humanos não foram conquistados de uma vez por todas e tampouco foram conquistados todos de uma só vez, havendo sempre a possibilidade de retrocessos históricos nesse processo de luta pela conquista de direitos. Essa é a razão pela qual Herrera Flores conceitua os direitos humanos, como já visto neste estudo, como processos, ou seja, “el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida”.<sup>309</sup>

A construção histórica dos direitos humanos, segundo José Damião de Lima Trindade, nada teve a ver com a benevolência da classe dominante e tampouco com a evolução espiritual da humanidade, com o aumento de uma consciência civilizatória ou mesmo com o surgimento de líderes generosos. Ao contrário, a construção histórica de direitos guarda correspondência com o surgimento, em cada momento histórico específico, de atores sociais preocupados com tais direitos, “capazes de acumular forças suficientes para impô-los a outros atores sociais, com interesses opostos”<sup>310</sup>, ou seja, capazes de exercer uma resistência efetiva contra o sistema de poder prevalente naquele contexto específico de enfrentamento.

Sobre a natureza dos direitos humanos, como direitos morais ou positivos, Juan Antonio Senent de Frutos assinala que:

Consideramos que las pretensiones de derechos todavía no reconocidas positivamente, como la propia institucionalización de los mismos, son diferentes momentos de un único proceso histórico que está liberado a partir de lo que hemos denominado “estructura moral del hacer humano”.<sup>311</sup>

<sup>307</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Op. cit.*, p. 30.

<sup>308</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 209.

<sup>309</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 22.

<sup>310</sup> TRINDADE, José Damião de Lima. *Terá o direito do trabalho chegado a seu esgotamento histórico? In SILVA, Alessandro et al. (Organizadores). Op. cit.*, p. 49-63.

<sup>311</sup> SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Op. cit.*, p. 65.

Dentro da visão crítica dos direitos humanos, como resultados provisórios das lutas empreendidas para o acesso igualitário aos bens, o principal problema não é como um direito se transforma em direito humano. O problema crucial é como um direito humano, ou seja, essa capacidade de abertura de processos históricos, como reação antagonista ao sistema de poder dominante, para a possibilidade concreta de acesso igualitário aos bens, se transforma em direito, obtendo a garantia jurídica para sua melhor implementação e efetividade.<sup>312</sup>

Seguindo a linha do raciocínio de Senent de Frutos, já enunciado, desde a abertura dos processos de luta, até a positivação dos direitos humanos, o processo histórico é único, apenas marcado por momentos diferentes. Inclusive depois da positivação do direito, muitas vezes ele não se torna uma realidade, sendo necessário o engajamento dos sujeitos políticos em processos de luta, os quais não chegam ao fim pelo só fato de um direito ser plasmado como garantia jurídica, havendo sempre a possibilidade de retrocessos ou de inefetividade do preceito jurídico. A construção e reconstrução diuturnas das condições culturais, políticas e econômicas, a par da garantia jurídica, constituem base fundamental para a efetividade dos direitos humanos.

Não se pode perder de vista, também, que o direito nem sempre prestigia o interesse de classes desfavorecidas, mas, ao contrário, o que ocorre normalmente é que os atores sociais mais poderosos tentarão impor as normas, para estabelecer formas de satisfação das necessidades e expectativas, que mais lhes convenham. E o sistema de valores prevalente é contrário à satisfação igualitária das referidas necessidades, que devem ser integradas à esfera de produção privada, marcada pela concorrência e cujo objetivo é a realização de lucros (neoliberalismo).<sup>313</sup>

Nessa ordem de ideias, constata-se que os direitos humanos constituem tema de alta complexidade, destacando-se as dimensões culturais, jurídicas, políticas e econômicas. Para a análise destes diferentes aspectos da complexidade que envolve o estudo dos direitos humanos, a teoria crítica, tal como concebida por Joaquín Herrera Flores, constituirá o ponto de partida.<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 23.

<sup>313</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 30-50.

Referida complexidade também foi ressaltada por Juan Antonio Senent de Frutos, para quem:

[...] cuando hablamos de derechos humanos en un sentido genérico aludimos a un proceso *complejo* que no puede ser satisfactoriamente explicado mediante posiciones que se detienen en un aspecto, o de desde posiciones dualistas que separan el proceso como si fuera dos aspectos inconexos, o que en el mejor de los casos, no se da razón unitaria del mismo, aunque se diga que todo él se da en un “proceso histórico”.<sup>315</sup>

A complexidade cultural está marcada pela confluência entre elementos ideológicos, apresentados como se fossem universais, e outras premissas culturais originadas nos contextos de vida particulares das pessoas, sendo certo que os fundamentos ideológicos, filosóficos e culturais dos direitos humanos, tal como previstos na Declaração Universal, são puramente ocidentais.<sup>316</sup>

No que diz respeito à complexidade jurídica dos direitos humanos, envolve ela a análise sobre a integralidade dos direitos humanos e sua exigibilidade perante os Tribunais, no que diz respeito aos direitos civis e políticos, bem como no que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais, havendo uma concepção generalizada de justiciabilidade dos primeiros, enquanto os segundos seriam apenas princípios orientadores das políticas econômicas.<sup>317</sup>

Entretanto, como visto no subcapítulo 1.3 deste estudo, há entendimentos que sustentam a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, sobretudo em face da sua imbricação com os direitos civis e políticos, já que “os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se a cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna”<sup>318</sup>. Segundo Bobbio, os direitos sociais, na sua dimensão mais ampla, entraram na história do constitucionalismo moderno com a Constituição de Weimar, sendo que a razão de sua aparente contradição, mas real complementaridade, com relação aos direitos de liberdade,

<sup>315</sup> SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Op. cit.*, p. 60.

<sup>316</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 30-31.

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>318</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 206-207.

é a que vê nos direitos sociais uma integração dos direitos de liberdade, no sentido de que são a própria condição para o seu efetivo exercício.<sup>319</sup>

As normas jurídicas, que sempre postulam um dever ser, não constituem mais que meios ou instrumentos para estabelecer procedimentos e tempos para a satisfação, de um modo normativo, das necessidades e demandas da sociedade, sendo via de regra pautadas pelos sistemas de valores dominantes em determinado espaço e momento histórico. Os valores dominantes, majoritariamente de índole neoliberal, colocam as liberdades funcionais do mercado por cima das políticas públicas de igualdade social, econômica e cultural, ou seja, apresentam-se contrários à satisfação igualitária das necessidades humanas.<sup>320</sup>

A conclusão que se extrai é que nem todos têm por igual os direitos, assim considerados como os instrumentos e meios para empreender lutas pelo acesso aos bens necessários para a afirmação da dignidade, muito embora todos os seres humanos devam ter acesso a esses meios. O importante, neste ponto, é não confundir o caráter normativo ou deontológico, que diz respeito ao dever ser (o que devem ter todos), com o caráter empírico ou ontológico, relacionado ao que é (ter direitos), sob pena de se chegar a uma falsa conclusão, no sentido de que os direitos estão conquistados pelo só fato de estarem previstos em normas legais, o que não corresponde à realidade, não sendo os direitos conferidos a alguém pelo só fato de ter nascido.<sup>321</sup>

Sobre o tema, Luciana Caplan afirma que:

As normas não possuem caráter descritivo mas caráter normativo, ou seja, refletem o DEVER SER e não o SER. Embora a questão pareça de grande obviedade, na prática, ao buscar isolar o Direito da realidade, buscando-se uma ciência jurídica pura e desvinculada dos contextos em que se desenvolvem as relações humanas e, em especial, da política, muitas vezes a discussão é limitada à garantia do direito, sem que se estenda à busca deste direito por meio do acesso aos bens.<sup>322</sup>

Torna-se necessário apontar também, ao lado da complexidade jurídica, a complexidade política dos direitos humanos, permeados por interesses ideológicos e que, por

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 206.

<sup>320</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención...*, p. 36-37.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 36-37.

<sup>322</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

essa razão, não podem ser entendidos à margem do seu fundo cultural e contextual. Uma vez reconhecido juridicamente, é negado o caráter ideológico do fenômeno social, universalizando-se a visão hegemônica a respeito e ocultando-se os interesses concretos, o caráter político, o contexto, com o que são subtraídas dos sujeitos, que atuam em função desse fenômeno, a possibilidade de se transformar e de transformar o mundo.<sup>323</sup>

Não se pode olvidar que os processos históricos ocorrem em determinados contextos sociais, econômicos, naturais e políticos, o que impõe a necessidade de se manter a atenção sobre as origens e efeitos materiais dos signos construídos, intercambiados e transformados, inclusive quanto à relação de tais signos com tendências de dominação ou de resistência.<sup>324</sup> Para Herrera Flores

Los derechos humanos deben ser estudiados y llevados a la práctica políticamente, primero, desde un saber crítico que desvele las elecciones y conflictos de intereses que se hallan detrás de todo debate preñado de ideología, y, segundo, insertándolos en los contextos sociales, culturales y económicos en que necesariamente nacen, se reproducen y se transforman. Sólo de esta manera podremos adaptarnos a las situaciones cambiantes y poder luchar con más armas que el conjunto de certezas heredado de una visión del mundo caduca e irreal. *Frente a los hechos nuevos, nuevas formas de resistencia.*”<sup>325</sup>

Ressalta-se ainda a complexidade econômica, que envolve a análise dos direitos humanos em contexto diverso daquele predominante nos anos 60 e 70 do século XX, décadas de influência da economia Keynesiana e do Estado de bem-estar social. O atual contexto é marcado pela especulação financeira das empresas transnacionais, de índole neoliberal, as quais colocam o trabalho produtivo, e valores a ele agregados, em situação secundária e subordinada aos seus interesses, impedindo qualquer política de redistribuição social da renda.<sup>326</sup>

O campo do econômico está marcado pela instauração do mercado capitalista como ideologia, racionalidade e fundamento da vida em sociedade, submetida a um processo de mercantilização, que a transforma em sociedade de mercado, generalizando uma forma injusta e desigual de ordenar as atividades econômicas, em que a economia é considerada

<sup>323</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 44-45.

<sup>324</sup> *Idem.* *El proceso cultural...*, p. 95.

<sup>325</sup> *Idem.* *La reinención...*, p. 45-46.

esfera distinta do social, o ser humano tomado na sua individualidade egoísta é considerado sujeito, sendo definida como norma de atuação a maior lucratividade possível.<sup>327</sup>

Nesse contexto, Joaquín Herrera Flores denuncia o dogma da escassez, que correlaciona os recursos materiais à quantidade do dinheiro disponível para o consumo no mercado e atribui racionalidade às ações estratégicas empreendidas para a apropriação de meios tendentes à atuação dentro desse mercado, vendo como irracionais e antieconômicas as ações voltadas para a criação de condições dignas de vida para todos, universalizando a ideologia de que não há suficiente para todos.<sup>328</sup>

O jusfilósofo espanhol questiona as premissas básicas dessa razão liberal, que não são algo natural e tampouco imodificável, havendo sempre espaço para a resistência, diante das instituições e normas justificadoras do mercado capitalista e que subordinam o objetivo de satisfazer as necessidades materiais dos seres humanos ao da apropriação de meios e recursos tendentes à acumulação irrestrita de riquezas nas mãos de poucos.<sup>329</sup>

A máxima concentração do poder, segundo Bobbio, ocorre quando os detentores do monopólio do poder coercitivo, caracterizado pelo poder político, detêm ao mesmo tempo o monopólio do poder econômico e do poder ideológico<sup>330</sup>. É este o contexto atual, do sistema de produção capitalista, que propicia a concentração de riqueza e monopólio do poder econômico, ao qual se agrega o monopólio do poder político, na medida da adesão dos Estados à lógica desenvolvimentista, de índole neoliberal, sendo produzida ideologia, por meio de tanques de pensamento, que conformam o pensamento sistêmico e o social conformismo. Segundo Marcos Roitman, a passagem de uma cidadania política para uma cidadania sistêmico-social-conformista, experimentada na atualidade, envolve a perda de centralidade do político, a desarticulação das formas de pensar, o desconcerto teórico e o desalento da consciência crítica.<sup>331</sup>

---

<sup>326</sup> *Ibidem*, p. 46-47.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 47-48.

<sup>328</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>329</sup> *Ibidem*, p. 49-50.

<sup>330</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 134.

<sup>331</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. *El pensamiento...*, p. 41.

Propugnando pela recuperação do político e pelo desenvolvimento de uma consciência crítica, Herrera Flores propõe uma teoria crítica do direito, que deve se sustentar em dois pilares, que são:

[...] el reforzamiento de las garantías formales reconocidas jurídicamente, pero, asimismo, en el empoderamiento de los grupos más desfavorecidos a la hora de poder luchar por nuevas formas, más igualitarias y generalizadas, de acceso a los bienes protegidos por el derecho.<sup>332</sup>

David Sánchez Rubio, abordando a filosofia da libertação na América Latina, afirma que a crítica, formulada por intelectuais comprometidos com os excluídos, é dirigida contra tudo o que limita a vida humana, ou que dificulta a vida em condições dignas. Conclui que o processo de libertação aparece no instante em que se inicia a ação contra-hegemônica e a luta das vítimas contra relações de poder desiguais e assimétricas, rumo à sua emancipação.<sup>333</sup>

Na lição de Boaventura de Sousa Santos, poder consiste em qualquer relação social, regulada por uma troca desigual, sendo que “o que faz de uma relação social um exercício de poder é o grau com que são desigualmente tratados os interesses das partes na relação”<sup>334</sup> ou o grau com que uma das partes afeta a outra de maneira contrária aos seus interesses. Normalmente, a desigualdade material está profundamente ligada à desigualdade não material, envolvendo educação desigual, desigualdade das capacidades comunicativas e expressivas, bem como de oportunidades e de capacidades para a organização de interesses e participação autônoma em processos de tomada de decisões significativas. Importante ressaltar, ainda, que as relações de poder desiguais não ocorrem isoladas, mas em cadeias ou em constelações, podendo haver convergência entre diversos elos dessa cadeia de desigualdade, envolvendo a raça, o sexo, a classe, idade, nacionalidade, recursos educativos, dentre outros.<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 54.

<sup>333</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía, derecho y liberación en América Latina*, Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 1999, p. 176.

<sup>334</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica...*, p. 269.

<sup>335</sup> *Ibidem*, p. 266-267.

Atentando-se para essas relações assimétricas de poder, que se verificam em esferas ou constelações interligadas, apresentando-se como diferenciadas e múltiplas faces ou camadas de opressão, e que dificultam o acesso aos bens necessários para viver dignamente, pode-se concluir que os direitos humanos não são conquistados apenas por meio da sua inserção em normas jurídicas, o que, a despeito de constituir importante conquista, não garante a sua efetividade. Os direitos humanos, dentro dessa ótica, devem ser entendidos como “parte de la lucha de grupos sociales empeñados en promover la emancipación humana”<sup>336</sup>.

A partir dessa constatação, os direitos humanos devem ser tomados como uma racionalidade de resistência em face da naturalização dos processos decorrentes do neoliberalismo econômico, político e cultural, que domina a modernidade. Para tanto, faz-se necessário o enfrentamento da força compulsiva da ideologia dominante, por meio da potência e do empoderamento cidadão, o que pressupõe ação política desafiadora das tendências que pretendem coisificar as relações sociais, complementando a luta pela dignidade, a partir dos direitos humanos.<sup>337</sup>

Sánchez Rubio aponta o sistema capitalista globalizado como o grande limitador da capacidade de ação dos grandes coletivos para participar dos assuntos públicos, bem como para aceder em condições equitativas aos bens materiais que integram o produto social. Esse sistema de relações desiguais de poder impõe a tais coletivos uma debilidade política, por meio de uma frágil democracia representativa. No aspecto econômico, a lógica de mercado, amparada por políticas neoliberais, submete grande parte da população a decisões de uma elite, que não reconhece nem satisfaz suas necessidades.<sup>338</sup>

O discurso da propaganda neoliberal sustenta a indivisibilidade da liberdade, afirmando que à integral liberdade econômica corresponde a integral liberdade política (democracia) e cultural. Entretanto, dentro da concepção capitalista, a democracia é tomada unicamente como forma de designação de governantes, sendo a cultura ocidental apontada como a mais racional de todas, o que não pode ser acolhido como verdade, diante dos efeitos

---

<sup>336</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 65.

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 69-72.

<sup>338</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía...*, p. 176.



devastadores e cruéis gerados por esse sistema.<sup>339</sup> Helio Gallardo sustenta a necessidade de ressignificação da realidade social:

Ahora, derechos humanos supone la capacidad de los seres humanos para resignificar. La recurrencia a una mística objetiva que se sigue de las cosas no calza con la sensibilidad sociocultural de afirmación del sujeto para “arrancar” de la vida social *natural rights* puestos en tensión con la *natural law* (Hobbes). Derechos humanos suponen una resignificación social de mundo. No se encuentran en las cosas ni pueden “descubrirse” en ellas. Por ello es que también deben explicarse y justificarse. También por ello es que pueden perderse o revertirse.<sup>340</sup>

A possibilidade de perda ou de retrocessos na conquista dos direitos humanos, para Helio Gallardo, é demonstrada pela realidade em que vivemos, fazendo com que se retome a lição de Norberto Bobbio, no sentido de que os direitos humanos não são conquistados todos de uma vez e tampouco de uma vez por todas<sup>341</sup>, bem como a concepção que Herrera Flores apresenta dos direitos humanos, como resultado, sempre provisório, das lutas empreendidas pelos seres humanos para o acesso aos bens necessários para viver<sup>342</sup>.

É essa constante necessidade de ressignificação da realidade, que demanda a recuperação da ação política cidadã, para a construção de garantias de ordem política, cultural e econômica, a par da garantia jurídica, perseguindo uma maior efetividade dos direitos humanos. Essa é a perspectiva dos direitos humanos, propugnada pela teoria crítica, como capacidade de resistência em face da ideologia-mundo, que submete a maior parte da população mundial às decisões de uma elite, que não toma em conta as necessidades materiais e imateriais, da integralidade dos seres humanos, para uma vida digna.

Dentro desse processo de reconstrução e de ressignificação da realidade, não se pode olvidar de importante aspecto ligado aos problemas culturais, que se encontram imbricados com os problemas políticos e econômicos, já que a cultura não constitui entidade alheia às estratégias da ação social, sendo, ao contrário, uma resposta à forma como “se van

<sup>339</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 109, nota 13.

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>341</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 209.

<sup>342</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 22.

constituyendo y desplegando las relaciones sociales, económicas y políticas en un tiempo y un espacio determinados”<sup>343</sup>.

Os direitos humanos como racionalidade de resistência, a partir de visão complexa, pressupõem prática intercultural, em que haja permanente diálogo entre as visões universalista, construída em torno da concepção ocidental do direito e do valor da identidade, e a visão localista ou particular, voltada para a ideia particular de cultura e para o valor da diferença.<sup>344</sup>

Herrera Flores afirma que a visão abstrata (universalista), assim como a localista dos direitos humanos, situa-se em um centro, a partir do qual interpretam a tudo e a todos. Referidas visões funcionam como padrão de medida e exclusão e atomizam a visão de mundo, fazendo com que tudo o que não se submeta à lei da gravidade dominante permaneça marginalizado da análise e da prática. Dentro da visão complexa dos direitos humanos, a análise deve ser feita a partir das periferias, que são muitas, unindo consciência e ação, buscando o diálogo e a convivência, propiciados pela pluralidade das periferias.<sup>345</sup>

O contexto também constitui questão desafiadora dentro da visão universalista, para a qual não há contexto, bem como para a visão localista, caracterizada por um excesso de contexto, provocando a exclusão de outras perspectivas possíveis. A visão complexa dos direitos humanos tem no contexto o seu conteúdo, partindo da incorporação de diferentes contextos físicos e simbólicos na experiência humana, o que pode gerar aprendizado coerente e respeitoso, que impeça a aceitação cega de discursos especializados, assumindo a realidade, com a multiplicidade de vozes que lhe é inerente, consagrando o direito à expressão, à denúncia, às reivindicações e às lutas.<sup>346</sup>

Finalmente, a visão formalista e abstrata do pensamento universal ocupa-se apenas da coerência interna das regras e da sua aplicação aos diferentes e plurais contextos, de forma indiferenciada, partindo do dogma de que “si la realidad se resiste a la forma, peor para

---

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 143-144.

<sup>345</sup> *Ibidem*, p. 144-145.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 146-147.

la realidad”<sup>347</sup>. A redução dos direitos ao seu componente jurídico constitui a base desse universalismo *a priori*.

Por outro lado, também o pensamento localista afasta a pluralidade de interpretações, na medida em que se fecha em torno de si mesmo, desprezando as distinções culturais, para impor uma só forma de ver o mundo, gerando o desprezo pelo outro, rejeitando a relação que deve existir com os outros e contaminando o princípio da alteridade.<sup>348</sup>

A visão complexa dos direitos humanos, municiada por uma racionalidade de resistência, aposta na síntese universal das diferentes opções ante os direitos e não descarta a importância das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnicas e de gênero. O que é repellido é a consideração do universal como ponto de partida ou campo de desencontros, já que “A lo universal, *hay que llegar – universalismo de llegada o de confluencia – después (no antes de) un proceso conflictivo, discursivo, de diálogo o de confrontación en el que lleguen a romperse los prejuicios y las líneas paralelas*”.<sup>349</sup>

Afirma o jusfilósofo espanhol que o único universalismo válido é aquele que apregoa o respeito e a criação de condições sociais, econômicas e culturais, que gerem o empoderamento das pessoas, potencializando-as para a luta pela dignidade, sendo que:

Los derechos humanos en el mundo contemporáneo necesitan de esta visión compleja, de esta racionalidad de resistencia y de estas prácticas interculturales, nómadas y híbridas para superar los escollos universalistas y particularistas que llevan impidiendo un análisis comprometido de los mismos desde hace ya décadas. Los derechos humanos no son únicamente declaraciones textuales. Tampoco son productos unívocos de una cultura determinada. Los derechos humanos son los medios discursivos, expresivos y normativos que pugnan por reinsertar a los seres humanos en el circuito de reproducción y mantenimiento de la vida, permitiéndonos abrir espacios de lucha y de reivindicación. Son procesos dinámicos que permiten la apertura y la consiguiente consolidación y garantía de espacios de lucha por la dignidad humana.<sup>350</sup>

E a reinserção dos seres humanos no circuito de reprodução e de manutenção da vida, o mais das vezes, ocorre por meio do trabalho, sendo que a existência de normas

---

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. p. 147.

<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 151-152.

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 156.

jurídicas garantidoras de direitos trabalhistas é muito importante. Por meio de tais normas é possível tornar evidentes as situações de desvantagens, impostas aos trabalhadores pelas relações de mercado. A existência de uma legislação trabalhista, por exemplo, permite a denúncia de situações que, a despeito de tentarem fundar sua legitimidade em princípios de justiça, na verdade, estão definidas em benefício dos interesses de determinado grupo, que acaba definindo a edição das normas jurídicas, editadas a partir de uma forma precisa, definida *a priori*, de acesso aos bens, que podem potencializar ou não a abertura de processos de luta pela dignidade.<sup>351</sup>

A dificuldade encontrada pelos trabalhadores, para a efetividade do direito ao salário mínimo, tal como previsto na Constituição Federal e suficiente para a reprodução material da vida é imensa, para o que contribui a crise do contrato social, que legitima o Estado moderno, sendo difícil identificar até mesmo contra quem deve ser direcionada a resistência. Boaventura de Sousa Santos identificou o problema, nos seguintes termos:

[...] la desregulación social generada por la crisis del contrato social es tan profunda que desregulariza incluso la resistencia a los factores de crisis o la reivindicación emancipadora que habría de conferir sentido a la resistencia. Ya no resulta sencillo saber con claridad y convicción en nombre de qué y de quién resistir, incluso suponiendo que se conozca aquello contra lo que se resiste, lo que tampoco resulta fácil.<sup>352</sup>

Para Joaquín Herrera Flores é preciso construir o espaço público desde uma concepção participativa de democracia, devolvendo a esfera do político à sua máxima expressão, implicando reflexão sobre o passado, o presente e o futuro da democracia como processo de construção de cidadania, que não pode ficar restrita à ideia da democracia representativa. Nesse sentido:

Cabe, eso sí, una reflexión sobre cómo a lo largo de la historia han sido canceladas las potencialidades de la democracia y, cómo no, sobre los posibles caminos que nos pueden ayudar a construir un tipo de ciudadanía que conciba lo político como una actividad compartida cuyo fundamento no son los derechos (que son medios para algo, y no fines en sí mismos), sino una *actitud comprometida contra todas las formas de desigualdad e injusticia*. Pensamos que ese camino puede construirse manteniendo una triple estrategia antisistémica: 1) ocupar espacios de lo *a-legal*,

<sup>351</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>352</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Reinventar...*, p. 35.

tradicionalmente olvidados por el liberalismo político; 2) gestar transformaciones culturales críticas; y 3) potenciar el protagonismo popular de la ciudadanía.<sup>353</sup>

Norberto Bobbio, referindo-se à teoria e à práxis gandhianas, afirma que a resistência passiva, na forma de não-violência, negativa ou positiva<sup>354</sup>, tem inspiração política, e não mais religiosa ou ética, produzindo melhores resultados porque somente uma sociedade que nasce da não-violência será por sua vez não violenta, atendendo ao fim último das práticas de resistência, que é uma sociedade mais livre e justa, sem opressores ou oprimidos, sendo talvez a única forma de pressão que sirva para modificar as relações de poder, ou seja, “a não violência como única alternativa política (observe-se bem: política) à violência do sistema”.<sup>355</sup>

Do princípio da impossibilidade, haurido na doutrina de Enrique Dussel por David Sánchez Rubio, ressaí a percepção de que a vítima é inevitável em qualquer norma, ato, instituição ou sistema, os quais nunca serão perfeitos, sempre ocasionando situações de exclusão e, portanto, sempre existirão pessoas que vão sofrer dominação, dor, infelicidade, pobreza e fome, já que, empiricamente, é impossível um sistema perfeito.<sup>356</sup>

Sobre o não uso da violência, sobretudo por parte dos poderes institucionais, que muitas vezes utilizam processos de inversão ideológica<sup>357</sup> e sacrificam direitos humanos em nome da defesa dos direitos humanos, quando, em verdade, a atuação encarna o direito e a força, como vencedores do mal absoluto, inclusive substituindo pessoas concretas por

<sup>353</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvenición...*, p. 183.

<sup>354</sup> Norberto Bobbio apresenta distinção entre a resistência ativa e passiva, sendo que o principal aspecto distintivo está no uso ou não uso da violência, respectivamente, bem como na justificação mais política, do que jurídica ou ética, no uso dessa violência. Por outro lado, a resistência passiva, embasada na não violência, pode ser positiva ou negativa, conforme envolva ou não um trabalho construtivo, no sentido de o movimento ser dotado da intenção de construir um mundo melhor de convivência, que beneficiará inclusive o adversário. BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 142-143.

<sup>355</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>356</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía...*, p. 175.

<sup>357</sup> O processo de inversão ideológica dos direitos humanos, com base no caso de John Locke é apresentado por Franz Hinkelammert na obra “El vuelo de Anteo”, onde fica claro que os direitos humanos podem se transformar em fonte de agressividade humanitária, para violar direitos humanos daqueles que os violam, com base na convicção de que quem viola direitos humanos perde a condição de ser humano e, por essa razão, não tem direitos humanos, podendo inclusive ser eliminado, sem que haja qualquer desrespeito a direitos humanos. HINKELAMMERT, Franz J. *La inversión de los derechos humanos: el caso de John Locke*. In HERRERA FLORES, Joaquín *et al.* *El vuelo de Anteo...*, p. 79-113. Hélio Gallardo também aborda o tema da inversão dos direitos humanos, com base na qual seres humanos são equiparados a bestas selvagens, podendo e devendo ser aniquilados, para a salvação dos direitos humanos dos homens de bem. GALLARDO, Hélio. *Op. cit.*, p. 17.

objetivos abstratos<sup>358</sup>, David Sánchez Rubio, afirma que “No hay dignidad humana que se afirme ni con la creación de situaciones de muerte, ni con la reacción frente a ellas por medio de mecanismos que también la provocan”.<sup>359</sup>

Assim, a construção de uma racionalidade de resistência, embasada na não violência, partindo do referencial ético dos direitos humanos, torna-se imprescindível como instrumental de luta dessas pessoas, grupos e coletivos vitimizados e excluídos, para os quais haverá sempre uma maior dificuldade de acesso aos bens necessários para viverem de forma digna. A construção de uma racionalidade de resistência passa pela criação de um novo tipo de cidadania, que parte do político como atividade compartilhada, potencializando o protagonismo popular da cidadania. Passa também pela recuperação do cultural, envolvendo transformações críticas, com o objetivo de propiciar a ocupação de todos os espaços, legais ou não, para o exercício dessa racionalidade de resistência, cujo objetivo é a construção de garantias de ordem jurídica, política e econômica para a efetividade dos direitos humanos, de forma integral e indivisível, ou seja, direitos civis e políticos, juntamente com os direitos sociais, econômicos e culturais, o que inclui o acesso a um salário mínimo em valores compatíveis com a previsão constitucional.

---

<sup>358</sup> Nesse ponto, David Sánchez Rubio invoca a lição de Tzvetan Todorov, para quem “La tentación del bien es nefasta porque sustituye las personas particulares por objetivos abstractos”. SÁNCHEZ RUBIO, David. *Repensar...*, p. 80.

<sup>359</sup> *Ibidem*.

## CAPÍTULO 3

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SALÁRIO MÍNIMO COMO DIREITO SOCIAL

Como analisado no capítulo precedente, a dignidade da pessoa humana, vista a partir da teoria crítica e na ótica de Joaquín Herrera Flores, parte de uma concepção íntegra do ser humano, embasada no critério da riqueza humana, pelo qual deve haver o desenvolvimento de capacidades e, ao mesmo tempo, a construção de condições para sua apropriação e desdobramento no âmbito concreto da vida<sup>360</sup>, para a abertura de circuitos de reação cultural, procurando emancipar-se frente às limitações impostas pelo sistema de poder hegemônico, de modo a possibilitar o acesso igualitário aos bens necessários para uma vida digna.

Trata-se do posicionamento do homem, diante de seu particular contexto de vida, como sujeito e cidadão, uma vez que tal condição não lhe é intrínseca ou sequer natural, sendo construída e conquistada a partir da luta por materiais que gerem a sua capacitação ou que lhe outorguem forças suficientes para que possa se opor à realidade apresentada, pugnando por novas formas de conduzir a ação social, individual e institucionalmente.<sup>361</sup>

Na visão de Ernani Maria Fiori, para tal desenvolvimento, mister se faz o uso da palavra como forma de consciência reflexiva sobre a realidade e a cultura, para uma reconstrução do mundo, objetivando a abertura de novos caminhos. É a palavra tomada como palavra e ação, pensamento junto com a existência, significação produzida pela práxis, discursividade que flui da história, ou seja, é o uso da palavra transformadora do mundo.<sup>362</sup>

Paulo Freire, abordando a possibilidade de o opressor se solidarizar com o oprimido, afirma que isso só ocorrerá, quando seu gesto deixar de ser sentimental e individual, para transformar-se em ato de amor àqueles, ou seja:

Quando para ele, os oprimidos deixam de ser uma designação abstrata e passam a ser os homens concretos, injustiçados e roubados. Roubados na sua palavra, por isto

<sup>360</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 178.

<sup>361</sup> *Idem*. *El proceso cultural...*, p. 79.

<sup>362</sup> Ernani Maria Fiori elaborou o prefácio da obra de Paulo Freire “Pedagogia do oprimido”, em dezembro de 1967. FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, p. 21

no seu trabalho comprado, que significa a sua pessoa vendida. Só na sua plenitude deste ato de amar, na sua existencição, na sua práxis, se constitui a solidariedade verdadeira. Dizer que os homens são pessoas e, como pessoas, são livres, e nada concretamente fazer para que esta afirmação se objetive, é uma farsa.<sup>363</sup>

A respeito da remuneração a ser paga ao trabalhador assalariado, que vende a sua força de trabalho, a OIT adota convenções sobre o salário mínimo desde 1928, sendo aprovada, em 1970, a Convenção n. 131, versando sobre a necessidade de fixação de salários mínimos, sobretudo nos países em desenvolvimento<sup>364</sup>.

A compra do trabalho, prestado em condição de emprego, no Brasil, tem como piso ou limite mínimo de pagamento o salário mínimo, cuja insuficiência viabiliza a opressão continuada do trabalhador, que deve se envolver em processos de luta, como sujeito político, para exigir a sua valorização, objetivando emancipar-se das condições desfavoráveis que lhe são impostas pelo modelo de desenvolvimento adotado, o qual obstaculiza seu acesso a uma vida digna. Ou seja, a lógica da exploração do homem pelo homem, com esta institucionalização do salário mínimo se torna ainda mais cruel, exatamente por não permitir sequer a reprodução material da vida, mediante acesso aos bens necessários para viver.

O salário mínimo foi inserido pela primeira vez no texto constitucional de 1934, durante o governo Getúlio Vargas, e, na legislação ordinária pela lei 185/1936, que garantiu aos trabalhadores direito a uma remuneração mínima pelos serviços prestados, e que deveria ser suficiente para o atendimento das suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, de acordo com as peculiaridades das diferentes regiões do país, sendo o valor fixado por meio das Comissões Regionais do Salário Mínimo.<sup>365</sup> Apesar dessa incorporação ao texto legal em 1936, o salário mínimo apenas foi implementado em 1940, sendo que, ainda hoje, os debates sobre o valor e a finalidade do salário mínimo ocupam lugar destacado no cenário econômico nacional, tendo em vista a necessidade de sua valorização real e os impactos decorrentes na economia.<sup>366</sup>

O salário mínimo previsto no artigo 7º, IV/CF, muito embora possa se apresentar como um embrião da renda básica da cidadania, sobretudo no que diz respeito aos benefícios

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>364</sup> PAES, Eduardo. *Salário mínimo: combatendo desigualdades*, Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 21.

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>366</sup> MELLO, Patrícia Ribeiro de; CORRÊA, Angela M. C. Jorge. *Op. cit.*, p. 108.



assistenciais pagos pela seguridade social<sup>367</sup>, constitui instituto diverso, cujo objetivo é fixar o patamar remuneratório mínimo para os trabalhadores, capaz de atender às necessidades pessoais, próprias e de suas famílias, como previsto pela Constituição Federal. Dentro dessa linha de pensamento, torna-se relevante apreender o conceito da renda básica da cidadania, para distingui-la do salário mínimo legal, objeto deste estudo.

A renda básica da cidadania, também conhecida como ingresso cidadão, é apresentada por Gerardo Pisarello e Antonio de Cabo como:

[...] un pago periódico en metálico realizado por el Estado a cada ciudadano o residente de manera incondicional y con independencia de otros recursos que perciba. Es decir, sin importar si es rico o pobre, con quién convive o si quiera o no trabajar de forma remunerada en el mercado laboral formal.<sup>368</sup>

Yannick Vanderborght e Philippe Van Parijs entendem, como renda básica de cidadania: “uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida”.<sup>369</sup>

Referidos autores afirmam que o programa brasileiro denominado “Bolsa Família” constitui o passo inicial, para a implementação da renda básica da cidadania<sup>370</sup>, sendo que tal constatação decorre da edição da lei n. 10.835, de 08.01.2004, que instituiu a renda básica da cidadania no Brasil.<sup>371</sup> Como o programa “Bolsa Família”<sup>372</sup> e também o

<sup>367</sup> A seguridade social, segundo previsão do art. 194 CF/88 “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 13.09.2010.

<sup>368</sup> PISARELLO, Gerardo; CABO, Antonio. *Introducción*. In PISARELLO, Gerardo; CABO, Antonio. (Organizadores). *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid: Editorial Trotta, 2006, p. 9-18.

<sup>369</sup> VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJIS, Philippe. *Renda básica da cidadania: fundamentos éticos e econômicos*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 23.

<sup>370</sup> *Ibidem*.

<sup>371</sup> Segundo a lei 10.835/04, a renda básica da cidadania será objeto de implementação gradativa, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população, devendo ser suficiente para o atendimento das despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Para a fixação do benefício e a ampliação do contingente populacional atingido, deverá ser levado em conta o grau de desenvolvimento do país, bem como suas possibilidades orçamentárias. Confira a íntegra da Lei 10.835/2004, que instituiu a renda básica da cidadania, no Anexo 3 deste trabalho. Disponível também em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm)> - Acesso em 13.09.2010.

<sup>372</sup> A bolsa família foi instituída pela Lei 10.836, de 09.01.2004, como programa destinado a transferência de renda, com condicionalidades. Veja o texto da lei, na íntegra, no site: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)> - Acesso em 13.09.2010. Rosa Maria Marques vê na “Bolsa-Família” não um direito, mas mero programa, fruto de decisão do Executivo

benefício assistencial (artigo 203, V/CF), devido a idosos e portadores de deficiência, mediante teste de meios<sup>373</sup>, constituem modalidades de transferência de renda para camadas mais necessitadas da população, podem ser identificados como embriões da renda básica da cidadania no Brasil<sup>374</sup>.

Feita essa breve incursão sobre a renda básica da cidadania, passa-se à análise do salário mínimo, que com ela não se confunde, ainda que haja inter-relação entre ambos os institutos. Referida análise acerca do salário mínimo envolve a efetividade da previsão constitucional a respeito, notando-se que a principal referência desse instituto é o trabalho, na medida em que o salário mínimo fixa o piso remuneratório para os trabalhadores urbanos e rurais, nos termos do inciso IV, artigo 7º/CF. Para tanto, será examinada a necessidade de valorização do salário mínimo e os impactos decorrentes nas finanças públicas, visando demonstrar o efeito dessa política na redução da pobreza e na distribuição de renda, com destaque para a insuficiência do valor que, atualmente, lhe é atribuído, o que gera a inefetividade da previsão constitucional nesse particular aspecto.

### **3.1 Constituição federal: salário mínimo e impactos nas finanças públicas (previdência social e municípios)**

A Constituição Federal brasileira contempla o salário mínimo dentre os direitos e garantias fundamentais (Título II), no capítulo dedicado aos direitos sociais (capítulo II), assegurando-o aos trabalhadores urbanos e rurais. Remete sua fixação à lei, em valor nacionalmente unificado e capaz de promover o atendimento das necessidades vitais básicas, do trabalhador e de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário,

---

Federal, cujos benefícios “podem ser extintos por simples ato de vontade do governo de plantão.” MARQUES, Rosa Maria. *Salário mínimo, seguridade social e combate à pobreza*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005, p. 107-120.

<sup>373</sup> A expressão “exigir teste de meios” é utilizada por Rosa Maria Marques, que questiona a condicionalidade imposta para o acesso ao benefício de prestação continuada, na defesa da renda básica da cidadania, não como programa assistencial, mas como direito básico de qualquer cidadão brasileiro, como é compreendido “o acesso aos cuidados com a saúde e o ensino fundamental”. *Ibidem*.

<sup>374</sup> Para Rosa Maria Marques, “a adoção de uma renda mínima, que dificilmente poderia ser de valor diferente do que se entende por um salário mínimo, exigiria a redefinição dos valores a serem pagos ao trabalhador ativo.” A autora entende que o salário mínimo é o piso a ser recebido por qualquer trabalhador, na ativa ou não, sendo que o conflito entre o direito à renda mínima e o desejo de trabalhar deve ser resolvido pela elevação do piso salarial, bem como pela redução da desigualdade existente no país. *Ibidem*.

higiene, transporte e previdência social. Prevê também a incidência de reajustes periódicos, visando à preservação do poder aquisitivo do salário mínimo.<sup>375</sup>

A despeito da previsão constitucional, que se apresenta como importante garantia de ordem jurídica, esse plano jurídico-normativo é insuficiente de forma isolada para assegurar, no âmbito concreto da vida dos trabalhadores, a efetividade de acesso aos bens enumerados pelo texto constitucional como necessidades vitais básicas. Sobre o tema, Luciana Caplan aduz:

Ora, os direitos são produtos culturais oriundos de lutas sociais em busca de garantia de acesso a bens materiais e imateriais que assegurem dignidade à vida de cada ser humano. Uma vez compreendidos dentro do contexto sócio, político, social, ético e histórico em que se inserem, constata-se que se trata de um instrumento a mais na luta pela concretização de espaços de construção de práticas assecuratórias da dignidade humana, porém não são suficientes, sozinhos para tanto.<sup>376</sup>

Entretanto, nesse âmbito jurídico-normativo, o direito do trabalho, incluindo as normas constitucionais e infraconstitucionais, assegura as condições para um mercado capitalista de trabalho, ao mesmo tempo em que, segundo Leonardo Wandelli, “desenvolve normativamente diversos aspectos de direitos fundamentais das pessoas que vivem do trabalho assalariado nessa sociedade marcada pela estrutural desigualdade de poder”<sup>377</sup>. É na Constituição Federal que está a garantia jurídica acerca do salário mínimo.

Torna-se importante, assim, analisar o contexto histórico de evolução da política do salário mínimo, para uma aproximação acerca das possíveis causas de inefetividade do comando constitucional, o que passa inclusive pelo exame dos impactos que a sua valorização pode causar nas finanças públicas.

A política do salário mínimo no Brasil está delineada, segundo Patrícia Ribeiro de Mello e Angela M. C. Jorge Corrêa, em três fases distintas, sendo a primeira delas correspondente à sua consolidação. Nesta fase (1936-1951), o salário mínimo visou, inicialmente, ao atendimento das necessidades pessoais do trabalhador e, a partir de 1946,

<sup>375</sup> O texto completo da Constituição Federal, inclusive do inciso IV do art. 7º, onde está inserida a previsão atinente ao salário mínimo, encontra-se Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 03.09.2010.

<sup>376</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

passou a ser calculado para suprir a necessidade de uma família, constituída por quatro pessoas.<sup>378</sup>

A segunda fase (1952-1964) foi marcada pela intensa participação da classe trabalhadora nas negociações do valor do salário mínimo, que atingiu o mais alto poder aquisitivo desde 1940, sobretudo em face da política econômica desenvolvimentista e do fortalecimento do mercado interno. Na época, o salário mínimo era visto como importante fator para diminuir a desigualdade social e para favorecer o desenvolvimento do mercado interno.<sup>379</sup>

A terceira fase da política do salário mínimo no Brasil, iniciada em 1964, época de instalação do regime militar no Brasil, foi marcada por intensa repressão à classe trabalhadora e pela utilização do salário mínimo como instrumento de combate à inflação, por meio de contenção salarial, denominada “arrocho salarial”. Foi nesta fase, em 1984, que aconteceu a unificação nacional do salário mínimo, o qual experimentou importantes perdas no poder aquisitivo entre 1940 e 1998.<sup>380</sup>

A essas três fases, acima enumeradas, pode-se acrescentar uma quarta fase<sup>381</sup>, a partir do governo Lula, em abril de 2003, quando a política do salário mínimo passou a contemplar reajustes um pouco acima da inflação, como resultado do movimento em prol da valorização do salário mínimo, lançado em 2004 pelas Centrais Sindicais. Referido movimento envolveu a realização de três marchas a Brasília, objetivando fortalecer a importância social e econômica da proposta de valorização do salário mínimo, junto aos Poderes Executivo e Legislativo. Em decorrência dessas negociações, foi acordada em 2007, uma política de valorização permanente do salário mínimo, pelo menos até 2023, cujo critério consiste no repasse da inflação do período compreendido entre as correções, além de um aumento real

---

<sup>377</sup> WANDELLI, Leonardo Vieira. *Op. cit.*, p. 223.

<sup>378</sup> MELLO, Patrícia Ribeiro de; CORRÊA, Angela M. C. Jorge. *Op. cit.*, p. 108.

<sup>379</sup> *Ibidem.*

<sup>380</sup> *Ibidem.*

<sup>381</sup> O Boletim especial de maio de 2004, editado pelo Dieese, ao avaliar as variações do salário mínimo ao longo da história, indica a existência de quatro fases bem distintas, sendo que a quarta fase teria como marco inicial o ano de 1995, quando o salário mínimo iniciou movimento de recuperação, levando-o a atingir 31% do seu valor inicial em 2003. Disponível em: <[http://mte.gov.br/sal\\_min/t14.pdf](http://mte.gov.br/sal_min/t14.pdf)> - Acesso em 06.10.2010.

pela variação do Produto Interno Bruto (PIB) e antecipação da data-base para janeiro de cada ano.<sup>382</sup>

A tabela abaixo, elaborada pelo Dieese<sup>383</sup>, noticia os aumentos experimentados pelo salário mínimo entre os anos de 2003 e 2010:

**Reajuste do Salário Mínimo 2003-2010**

Período	Salário Mínimo R\$	Reajuste Nominal %	INPC %	Aumento Real %
Abril de 2002	200,00			
Abril de 2003	240,00	20,0	18,54	1,23
Maio de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Maio de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
<b>Total período</b>	-	155,00	65,93	53,67

A despeito dos sucessivos aumentos reais aplicados sobre o salário mínimo, que, entre 2003 e 2010, chegou ao expressivo percentual de 53,67%, tem-se que as medidas adotadas, cuja importância não pode ser negada, ainda assim mostraram-se insuficientes, já que no mês de janeiro de 2010, em que o salário mínimo foi de R\$510,00, o valor necessário apontado pelo Dieese, para atender ao comando constitucional, correspondia a R\$1.987,26<sup>384</sup>, ou seja, praticamente quatro vezes aquele montante fixado por lei, o que demonstra que, até o momento, a previsão constitucional continua carecendo de efetividade.

<sup>382</sup> As informações foram extraídas da Nota Técnica elaborada pelo Dieese, número 86, de janeiro de 2010, intitulada “Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010”. Disponível em: <[www.dieese.org.br/esp/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf](http://www.dieese.org.br/esp/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf)> - Acesso em 08.09.2010.

<sup>383</sup> A tabela foi reelaborada neste estudo, apenas quanto aos aspectos gráficos, sendo os dados informados pelo Dieese - Disponível em: <[www.dieese.org.br/esp/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf](http://www.dieese.org.br/esp/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf)> - Acesso em 08.09.2010.

<sup>384</sup> Conferir dados na tabela aqui inserida, como ANEXO 2. Dados disponíveis em <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>> - Acesso em 08.09.2010.

Os reajustes incidentes em 2011 e 2012, que elevaram o salário mínimo para R\$545,00 e R\$622,00, respectivamente, tampouco foram suficientes para o atendimento do comando constitucional e o salário mínimo necessário continuou bastante superior ao montante fixado.

Um dos principais aspectos no debate referente à valorização do salário mínimo diz respeito ao impacto fiscal decorrente, uma vez que o salário mínimo gera implicações no campo da seguridade social, em face da sua vinculação ao piso de benefícios da previdência e da assistência social. É que, a despeito de proibir a vinculação do salário mínimo, para qualquer fim, a própria Constituição Federal excepcionou tal vedação, quando associou o pagamento dos benefícios da previdência social a tal salário, por força do artigo 201, § 2º, o qual dispõe que “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.”<sup>385</sup>

Também o artigo 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) atrelou, de forma temporária, todos os benefícios previdenciários ao salário mínimo<sup>386</sup>, o que gerou a atualização desses benefícios em abril de 1989 pelo número de salários mínimos correspondentes à data de sua concessão, e a partir daquele mês e até julho/91, passaram a ser reajustados pelo mesmo índice do salário mínimo.<sup>387</sup>

No que se refere à assistência social (artigo 203, V/CF), ficou definido que os benefícios mensais devidos aos portadores de deficiência e ao idoso, mediante comprovação de que não dispõem de meios para a sua própria manutenção, ou sequer de tê-la provida por sua família, seriam equivalentes ao salário mínimo.<sup>388</sup>

---

<sup>385</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 03.09.2010.

<sup>386</sup> Dispõe o *caput* do art. 58 ADCT que: “Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 03.09.2010.

<sup>387</sup> PAES, Eduardo. *Op. cit.*, p. 45.

<sup>388</sup> Dispõe o art. 203, V/CF, que: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 03.09.2010.

Além das vinculações já enumeradas dos benefícios previdenciários ao salário mínimo, o artigo 239/CF determinou o pagamento de abono anual equivalente ao salário mínimo aos empregados que recebam remuneração mensal de até dois salários mínimos, financiadas pelas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), os quais foram unificados por determinação da Lei Complementar n. 26, de 11.09.1975, dando origem ao Programa PIS-PASEP.<sup>389</sup>

Para Eduardo Paes, os graus de liberdade para a fixação do valor do salário mínimo são maiores, quanto mais restrita for a sua abrangência, sendo que as implicações macroeconômicas e fiscais tendem a ser menores, embora sua eficácia como instrumento de política de rendas seja igualmente menor. Afirmo que essa vinculação do salário mínimo como piso de benefícios da seguridade social constitui o cerne da discussão da política de salário mínimo no Brasil, dificultando a sua valorização.<sup>390</sup>

E a própria Constituição Federal, a par da vinculação do salário mínimo aos benefícios previdenciários, instituiu importante restrição, de ordem fiscal, no procedimento para sua fixação, por meio do § 5º do artigo 195, que dispõe: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.<sup>391</sup>

O dilema básico da política de fixação do valor do salário mínimo, ano após ano, de acordo com Eduardo Paes, tem sido “conciliar seus objetivos de natureza distributiva e de combate à pobreza com as restrições de ordem fiscal”<sup>392</sup>, o que decorre principalmente da vinculação constitucional dos benefícios pagos pela seguridade social ao salário mínimo, cuja valorização pode impactar as contas públicas.

Diante dessa restrição fiscal, setores conservadores defendem a desvinculação entre o salário mínimo e os benefícios da seguridade social, apresentando teses que apontam para um impacto financeiro insuportável para a Previdência Social, na hipótese de adoção de

---

<sup>389</sup> Informações disponíveis em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pis\\_pasep/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pis_pasep/index.asp)> - Acesso em 14.09.2010.

<sup>390</sup> PAES, Eduardo. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>391</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 03.09.2010.

<sup>392</sup> PAES, Eduardo. *Op. cit.*, p. 46.

políticas de valorização do salário mínimo. Esse debate se tornou mais acirrado a partir do final do ano de 2004, quando o Governo Lula instituiu o Conselho Nacional do Salário Mínimo (CNSM), com o objetivo de formular uma política, para sua valorização. Os setores conservadores sustentam, ainda, que os efeitos redistributivos decorrentes da valorização do salário mínimo seriam pequenos tanto no mundo do trabalho, quanto no âmbito da seguridade social.<sup>393</sup>

Entretanto, esse ponto de vista não é unânime e enfrenta a resistência de analistas críticos, que sustentam a necessária vinculação do salário mínimo com a seguridade social, como importante medida redistributiva de renda e de redução da pobreza no Brasil.

Eduardo Fagnani aduz que a vinculação dos benefícios da seguridade social e o salário mínimo, por força do artigo 201, § 5º/CF, constituiu notável avanço no sistema de proteção social no Brasil, corrigindo inúmeras desigualdades do regime urbano, bem como no âmbito rural, em que os trabalhadores rurais foram equiparados aos urbanos, ampliando-se direitos sociais e trabalhistas, com destaque para o benefício de prestação continuada (BPC), de caráter não contributivo e que garante aos idosos e portadores de deficiência a percepção de um salário mínimo mensal, nos termos do artigo 203, V/CF. O segundo avanço ressaltado diz respeito à garantia de irredutibilidade do valor dos benefícios, contida no artigo 201/CF, que assegurou o reajustamento dos benefícios previdenciários, em caráter permanente, de forma a preservar-lhes o valor real, conforme critérios definidos em lei.<sup>394</sup>

Fagnani acentua que o objetivo dos constituintes de 1988 foi o de proteger os aposentados e pensionistas dos ônus dos ajustes macroeconômicos que lhes eram impostos, sobretudo durante o regime militar, em que o poder aquisitivo real dos benefícios sofreu considerável redução, sendo reajustados abaixo dos índices inflacionários, para escapar dos efeitos da crise financeira da Previdência Social, registrando-se inúmeros benefícios inferiores ao salário mínimo (cerca de dois terços do total), com maior gravidade no âmbito rural em que o teto dos benefícios equivalia a meio salário mínimo. Foi essa injustiça que o artigo 58/ADCT pretendeu corrigir, determinando a recomposição dos benefícios concedidos entre

---

<sup>393</sup> FAGNANI, Eduardo. *Salário mínimo e seguridade social: a vinculação necessária*, Campinas: CESIT – Carta Social e do Trabalho, n. 1 – mai/agosto de 2005, p. 11. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t08.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t08.pdf)> - Acesso em 10.09.2010.

<sup>394</sup> *Ibidem*.



1979 e 1984 pelo número de salários mínimos na data de início da aposentadoria ou pensão.<sup>395</sup>

Há evidências nos registros administrativos, consistentes no Anuário Estatístico da Previdência Social, bem como nas estatísticas censitárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1991 e 2000, de acordo com estudos elaborados por Guilherme Delgado, quanto à significativa ampliação dos benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), após a promulgação da legislação infraconstitucional, em 1991, representada pelas leis de custeio da seguridade social e dos benefícios a cargo da previdência social. Segundo ele, a evolução dos benefícios reflete dois importantes aspectos da política social brasileira, quais sejam: a maturação dos direitos trabalhistas e previdenciários, oriundos da CLT, e a ampliação dos direitos sociais decorrentes da CF/88, o que engloba a previdência rural, a assistência social e o estatuto do idoso. Registra o autor, ainda, importante impacto da seguridade social sobre a renda familiar, em face da universalização dos benefícios do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como da renda monetária direta, na forma de pagamentos efetuados pelo INSS, demonstrando a tabela abaixo elevação significativa e continuada dos benefícios previdenciários e assistenciais na renda monetária pessoal.<sup>396</sup>

Variáveis	1991	2000	2003
Renda Familiar Total (*)	100,00	100,00	100,0
% da Renda de Trabalho	85,3	78,0	73,8
% da Renda da Seguridade	10,2	16,0	22,4
% Outras Fontes de Renda	4,5	6,0	3,8

Fontes: Censo Demográfico – 1991 e 2000 e PNAD 2003 (elaboração do autor).

(\*) Corresponde a renda familiar, considerando-se o conceito família-domicílio do IBGE, e as remunerações monetárias de todos os membros para todas as fontes de renda.<sup>397</sup>

<sup>395</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>396</sup> DELGADO, Guilherme. *Salário mínimo e desenvolvimento brasileiro*. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/textos\\_salario.asp](http://www.mte.gov.br/sal_min/textos_salario.asp)> - Acesso em 13.09.2010.

<sup>397</sup> *Ibidem*, p. 3.

Delgado, após empreender análise dos dados estatísticos constantes da tabela transcrita, afirma que a renda oriunda da seguridade social praticamente dobrou entre 1991 e 2003, enfrentando, em contraposição, uma queda importante da renda oriunda do trabalho. A informação estatística, segundo ele, noticia efeito positivo dos pagamentos oriundos da seguridade social sobre a renda das famílias mais pobres e um exercício comparativo conjectural revela que a sua retirada dos rendimentos totais das famílias pesquisadas implicaria na produção de situações de extrema pobreza, com “o ‘ressurgimento’ dentre 15 a 17 milhões de pessoas extremamente pobres, definidas pelo critério da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), como pessoas com renda familiar ‘per capita’ abaixo de ¼ do salário mínimo.”<sup>398</sup>

A par dos efeitos positivos noticiados por Guilherme Delgado no que diz respeito ao pagamento dos benefícios da Previdência Social na composição da renda familiar, sobretudo em face da vinculação do o piso dos benefícios previdenciários ao salário mínimo, Eduardo Fagnani noticia retrocesso relativamente aos benefícios, cujos valores são superiores ao piso, consumando-se sua desvinculação do salário mínimo nos anos 90, após uma série de medidas legais pulverizadas, posteriormente consolidadas na Emenda Constitucional (EC) n. 20/98, que tratou da “Reforma da Previdência Social”.<sup>399</sup>

Fagnani relata que, a despeito da previsão constitucional (artigo 194) quanto ao reajustamento dos benefícios para preservar-lhes o valor real, a Constituição Federal não definiu, de forma expressa, o salário mínimo como indexador dos benefícios de montante superior ao piso. Muito embora tal vinculação esteja presente no espírito da Carta de 1988, a definição do indexador foi remetida à legislação complementar, tendo o governo Collor eleito o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), por meio da Lei n. 8.213/91, sendo que a Lei 8.542/92, no governo de Itamar Franco, restabeleceu o espírito da Carta de 1988 ao substituir o INPC pelo Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM).<sup>400</sup>

Entretanto, a Lei n. 8.880/94 (Plano Real) e a Lei n. 9.032/95 restabeleceram o INPC como base do reajuste dos benefícios da seguridade social, o que foi posteriormente revisto pela Medida Provisória (MP) n. 1.415/96, que determinou que o índice aplicável seria o Índice Geral de Preços – (IGP-DI), divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), ainda

---

<sup>398</sup> *Ibidem*, p. 3-4.

<sup>399</sup> FAGNANI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 12.

mais prejudicial aos beneficiários do sistema de seguridade social. Finalmente, a MP 1.906/97 extinguiu o índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo, cujo valor passou a ser definido pelo Poder Executivo após apreciação do Congresso Nacional. Um mês depois, o índice de correção dos benefícios da seguridade social foi estipulado em 7,76%, definindo-se tabela de reajustes de benefícios desvinculada dos critérios de reposição salarial ou do custo de vida.<sup>401</sup>

Fagnani alerta para o fato de que, desde meados dos anos 90, em claro retrocesso aos direitos sociais conquistados por meio da CF/1988, deixou de vigorar o princípio da

[...] ‘irredutibilidade do valor dos benefícios’, claramente fixado nos artigos 194 e 201 da CF, para os benefícios da seguridade social cujos valores estão acima do piso. Em consequência, assiste-se, desde então, a um progressivo achatamento do valor real desses benefícios, que caminham, com passos largos rumo ao piso. Ficou faltando apenas, para completar essa contramarcha, proceder à desvinculação entre o valor do piso e o valor do salário mínimo.<sup>402</sup>

Sulamis Dain e Milko Matijascic afirmam que a fragilidade das finanças públicas renova, ano após ano, a intenção de desvincular o salário mínimo do piso previdenciário. Ressaltam que a “não-efetivação dessa medida vem servindo de justificativa para as autoridades de plantão adiarem um aumento do valor do salário mínimo, afirmando que isso inviabiliza o INSS em termos atuariais”.<sup>403</sup>

Referida fragilidade das finanças públicas tem, dentre suas causas, a heterogeneidade social, marcada no Brasil pela desigualdade de renda, associada à prevalência de relações de trabalho que não respeitam os direitos sociais, gerando perdas de arrecadação, decorrentes da sonegação, inadimplência e renúncia fiscal. Os críticos da previdência pública costumam desconsiderar essas perdas de arrecadação, fundamentando-se em uma racionalidade que não guarda coerência com a realidade brasileira. De qualquer forma, ainda que levada em conta a perda de arrecadação, é necessário definir múltiplas e diferenciadas fontes de financiamento para a seguridade social, já que a maioria da população

---

<sup>400</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>401</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>402</sup> *Ibidem*.

não recebe rendimentos suficientes para satisfazer suas necessidades básicas, além de possuir baixo nível de organização sindical, nunca tendo contado com efetivo apoio estatal, situação que demanda um financiamento da seguridade social por fontes de custeio diversificadas, não dependentes, de forma exclusiva, das contribuições incidentes sobre a folha salarial.<sup>404</sup> Sulamis Dain e Milko Matijascic asseveram que:

Não existe outra alternativa para o financiamento da seguridade senão a utilização de recursos tributários diversificados e que não incidam somente sobre os salários. O Brasil difere dos países desenvolvidos, o que implica rendimentos menores e uma estrutura ocupacional que não se assenta fundamentalmente no trabalho assalariado.<sup>405</sup>

Segundo Anselmo Luiz dos Santos e Denis Maracci Gimenez, as elevações do salário mínimo não são responsáveis pelo denominado *déficit* da Previdência, o que decorreu, sobretudo, do contingenciamento das receitas da Seguridade Social, colocado em prática a partir de 1993 em decorrência da política de ajuste fiscal levada a efeito pelo governo Fernando Henrique Cardoso, inicialmente por meio da instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) e, depois, do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Posteriormente, também as Desvinculações de Receitas da União (DRU) colaboraram para gerar situação deficitária nas contas da Previdência. A este fator, devem ser acrescidos os impactos da estagnação econômica sobre o nível de emprego, que experimentou queda, a diminuição do grau de trabalho formal e a redução dos salários reais, sobretudo a partir de 1997. Caso fosse aplicada a lógica agregada de financiamento da seguridade social, nos moldes previstos na Constituição Federal, haveria, em verdade, um *superávit* e não um *déficit* nas contas previdenciárias.<sup>406</sup>

---

<sup>403</sup> DAIN, Sulamis; MATIJASCIC, Milko. *Finanças públicas, salário mínimo e seguridade social: as aparências enganam*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Op. cit.*, p. 71-89.

<sup>404</sup> *Ibidem*.

<sup>405</sup> *Ibidem*.

<sup>406</sup> SANTOS, Anselmo Luis; GIMENEZ, Denis Maracci. *Política de Salário mínimo e as finanças públicas no Brasil*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Op. cit.*, p. 91-106. Para maiores detalhes sobre a arrecadação que deveria ser integralmente destinada à Seguridade Social e despesas por ela efetuadas no ano de 2004, com saldo superavitário, consultar a tabela, apresentada por Anselmo Luis dos Santos e Denis Maracci Gimenez, na p. 98 do artigo intitulado *Política de salário mínimo e as finanças públicas no Brasil*, que integra a obra citada.

Contrariamente à tese de que recursos do Tesouro estariam sendo utilizados para cobrir gastos na área social, em verdade, há uso dos *superávits* no orçamento da seguridade social, que deixaram de ser gastos na área social, para viabilizar a política fiscal e seus recorrentes *superávits* primários, proclamados pelo país desde 1990.<sup>407</sup>

Para os mencionados autores, eventuais impactos da elevação do salário mínimo sobre as contas previdenciárias poderiam ser absorvidos pelo não contingenciamento de recursos da seguridade social, bem como pela elevação da arrecadação previdenciária em contexto de crescimento econômico, gerando efeito positivo na arrecadação, o que seria alavancado, também, pela maior formalização dos vínculos trabalhistas e elevação dos salários, inclusive do próprio salário mínimo.<sup>408</sup> Referida afirmação parte da seguinte análise de dados da Previdência Social, relativos ao ano de 2002, em conjunto com simulações dos impactos de uma elevação expressiva do salário mínimo, nos seguintes termos:

Naquele ano, entre 64% (com benefícios até 1 SM) e 75% (com benefícios até 2 SM) dos beneficiários da Previdência Social seriam atingidos por uma política de elevação que, por exemplo, dobrasse o poder de compra do SM ao longo de quatro anos. Isso representaria alcançar, em 2002, entre 13,7 milhões e 16,2 milhões, dos 20,7 milhões de brasileiros que recebem benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais da Previdência Social. Do total do valor gasto com esses benefícios em 2002, cerca de 35% foram utilizados para pagar os benefícios dos que recebem um piso previdenciário e 44% para pagar todo o conjunto (75%) que recebe até dois pisos. Assim, uma elevação do mínimo de até 100% atingiria menos da metade dos gastos da previdência social.<sup>409</sup>

Questão que merece ser realçada diz respeito à falácia que constitui falar em *déficit* no âmbito da Previdência, eis que segundo Fagnani, os aportes para cobrir as contas da seguridade social constituem responsabilidade constitucional da União e não podem, tecnicamente, ser tratados como *déficit*. Nesse sentido, afirma:

Apesar disso, sempre que foram necessários, imediatamente, as manchetes dos jornais puseram-se a repetir que o “*déficit*” da previdência “ameaçava” a estabilidade e “corroía” os “sólidos fundamentos da economia”. A falácia é clara, pois, além de esses aportes serem responsabilidade *constitucional* da União, sequer se pode falar em “*déficit*”, em termos técnicos rigorosos.

---

<sup>407</sup> *Ibidem.*

<sup>408</sup> *Ibidem.*

<sup>409</sup> *Ibidem.*

Os que, desde então, continuaram a difundir essa flagrante falsificação da verdade, “esquecem-se” de que a Constituição de 1988 instituiu o Orçamento da Seguridade Social, cujas fontes de financiamento são mais que suficientes para suportar os valores necessários (ditos “déficits”, mas que não são déficits) e os custos de dar proteção aos cidadãos, no processo de envelhecimento da população.<sup>410</sup>

No mesmo sentido, Sulamis Dain e Milko Matijascic afirmam que, em relação aos gastos previdenciários, é importante considerar a carga tributária bruta (CTB) e a carga tributária da União (CTU), pois cabe à tributação promover a distribuição de renda na economia.<sup>411</sup> Ou seja, a União deve lançar mão do conjunto da tributação arrecadada para cumprir sua responsabilidade constitucional, sobretudo no que diz respeito aos direitos sociais, promovendo a redistribuição de renda necessária, para viabilizar a sobrevivência digna dos cidadãos.

É que a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, inclusive para os trabalhadores rurais, que não haviam contribuído previamente, de acordo com Rosa Maria Marques, implicou na imbricação de dois critérios definidores do acesso aos benefícios previdenciários, correspondentes ao mérito (trabalhadores que fizeram contribuições ao longo de sua vida ativa) e à cidadania (pessoas a quem são assegurados benefícios, sem a necessidade prévia de contribuições).<sup>412</sup> Nesse sentido, a União está efetivamente promovendo distribuição de renda, para viabilizar a sobrevivência digna dos cidadãos, o que demanda diferenciadas fontes de financiamento para a seguridade social, não sendo apropriado falar-se em *déficits* de arrecadação nesta área, eis que grande parte dos aportes deve provir do orçamento da União Federal, que tem a responsabilidade constitucional de garantir os direitos sociais dos cidadãos, mediante ações positivas, que viabilizem o acesso efetivo aos bens, materiais ou imateriais, necessários à sua sobrevivência.

Merece, ainda, ser registrada a posição contrária à elevação do salário mínimo, em face do impacto nas finanças públicas dos municípios, em que grande parte dos servidores percebe remuneração equivalente ao mínimo legal.

Contrariando essa assertiva, tem-se a constatação de que os municípios e as regiões mais pobres do Brasil, em verdade, foram favorecidos pela distribuição de renda

<sup>410</sup> FAGNANI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>411</sup> DAIN, Sulamis; MATIJASCIC, Milko. *Op. cit.*, p. 71-89.

<sup>412</sup> MARQUES, Rosa Maria. *Op. cit.*, p. 107-120.

decorrente da seguridade social, propiciando inclusive maior dinamismo das economias locais, com efeito multiplicador de renda. Sulamis Dain e Milko Matijascic sustentam que, quanto menos desenvolvido o município e maior o peso da atividade rural, maior a transferência de recursos, sendo que, no período avaliado, 68% dos municípios em todas as regiões receberam mais dinheiro da seguridade, via INSS do que via Fundo de Participação de Municípios (FPM).<sup>413</sup>

Relativamente ao pagamento dos servidores públicos, que recebem valor equivalente ao mínimo, Santos e Gimenez noticiam que o peso total de suas remunerações nos âmbitos estadual e federal é irrelevante, diante do reduzido número de trabalhadores nessa situação. Na esfera municipal, tal peso na folha de salários é da ordem de 7,1%, muito embora cerca de 25% desses servidores tenham remuneração inferior a 1,5 salários mínimos. Afirmam os autores que os municípios em situação mais desfavorável, situados nas regiões norte e nordeste do país, em face de simulações realizadas com os dados de 2001, indicavam que uma elevação hipotética de 19%, para dobrar o salário mínimo em quatro anos, demandaria apenas 130 milhões de reais anuais adicionais na folha de salários de todos os municípios dos estados dessas regiões menos desenvolvidas.<sup>414</sup> Assim:

[...] o volume adicional de gasto público municipal decorrente de elevações do SM seria bastante modesto e as dificuldades enfrentadas pelos municípios mais pobres poderiam ser superadas, por exemplo, com maiores transferências via Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os cálculos mostram que os valores relativos a essas transferências seriam muito reduzidos e com elas seria possível enfrentar adequadamente os problemas das finanças municipais, eliminando as restrições e impactos indesejados sobre os orçamentos dos municípios mais pobres e com elevado peso do SM no total da folha de salários. Tal política seria peça fundamental, num país marcado pela desigualdade social e regional, para viabilizar a implementação de uma política nacional de elevação do salário mínimo.<sup>415</sup>

Lena Lavinas adverte para o fato de que, no Brasil, a transferência para os pobres por meio da política direta de renda é muito inferior às transferências de renda às camadas mais ricas da população, detentoras dos títulos de dívida pública, sendo certo que:

<sup>413</sup> DAIN, Sulamis; MATIJASCIC, Milko. *Op. cit.*, p. 71-89.

<sup>414</sup> SANTOS, Anselmo Luis; GIMENEZ, Denis Maracci, *Op. cit.*, p. 91-106.

<sup>415</sup> *Ibidem*.

[...] o que se transfere para os pobres via política direta de renda equivale a um percentual muito pequeno do que se transfere aos ricos via mercado financeiro. A transferência de renda aos detentores de títulos da dívida pública – apenas 4% da população – foi quase 20 vezes maior em 2004 que aquela destinada às famílias do maior programa de combate à pobreza do país, o Bolsa-família.<sup>416</sup>

Efetuada as análises acerca da vinculação dos benefícios da seguridade social ao salário mínimo, bem como os impactos de sua valorização nas finanças municipais, verifica-se que não existem entraves econômicos reais para uma valorização gradual do salário mínimo, de forma a que possa cumprir a promessa constitucional, dignificando a vida dos trabalhadores, aposentados, pensionistas e demais beneficiários da seguridade social, viabilizando o acesso aos bens materiais e imateriais necessários.

Do ponto de vista social e, a despeito de qualquer argumento teórico, é defensável o atrelamento do salário mínimo ao piso previdenciário, já que o problema atual consiste em conferir garantias de melhores condições de vida aos brasileiros.<sup>417</sup> Esse atrelamento dos benefícios previdenciários ao salário mínimo implicou na agregação de um novo componente “cidadão” no interior da Previdência Social, sendo que, para Rosa Maria Marques, houve a inserção, no campo da proteção social, “do entendimento de que nenhum trabalhador deve receber salário menor do que um determinado mínimo. Pouco importa se esse trabalhador é ativo ou já se encontra aposentado.”<sup>418</sup> É que a construção de um país mais justo e igualitário inclui a execução de política destinada à expressiva elevação dos salários de base, partindo do salário mínimo, para atingir todas as demais remunerações, assegurando aos brasileiros, ativos ou inativos, condições para que possam satisfazer adequadamente suas necessidades básicas, atuando como poderoso instrumento de combate à desigualdade de renda e à injustiça social.<sup>419</sup> Santos e Gimenez aduzem ainda que:

Na verdade, uma forte decisão política de intervir no mercado de trabalho, de regulá-lo, contrariando os interesses daqueles que se beneficiam dos baixos salários, é tão decisiva quanto o crescimento econômico. Nos momentos de crescimento econômico, de crescimento da arrecadação ou mesmo de elevação da carga tributária e de elevação dos ganhos de produtividade das empresas, é mais difícil para os beneficiados com o pagamento de baixos salários e para os opositores das políticas

<sup>416</sup> LAVINAS, Lena. *Salário mínimo, linha de pobreza e benefícios assistenciais: desvincular é preciso?* In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Op. cit.*, p. 121-134.

<sup>417</sup> DAIN, Sulamis; MATIJASCIC, Milko. *Op. cit.*, p. 71-89.

<sup>418</sup> MARQUES, Rosa Maria. *Op. cit.*, p. 107-120.

<sup>419</sup> *Ibidem*.



regulatórias e de intervenção do Estado levantarem argumentos contrários à elevação do salário mínimo. Todavia, a contrariedade foi sempre evidente e a tensão presente, em especial nos momentos de maior reajuste do salário mínimo nos governos Vargas, JK e João Goulart.<sup>420</sup>

Para Rosa Maria Marques, “crescer sem distribuir a renda é não só reproduzir o passado de desigualdades, como aprofundá-lo”. Afirma que a sustentação de uma política de redistribuição de renda demandaria que o Estado brasileiro recuperasse sua capacidade de intervenção, o que inclui a rediscussão das consequências do enorme esforço empreendido nos últimos anos para promover o *superávit* primário, bem como alteração substancial no sistema tributário, assentando as bases para angariar recursos visando à promoção de uma política redistributiva de renda.<sup>421</sup>

Verifica-se, então, que o modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil, de índole neoliberal, que vê nos gastos sociais distorções do mercado, é decisivo para que o salário mínimo continue sendo fixado em valores que não atendem ao comando constitucional, diante da sua insuficiência para o atendimento de todas as necessidades enumeradas pelo inciso IV do artigo 7º da Lei Maior.

É preciso o envolvimento dos trabalhadores, mediante redes de solidariedade<sup>422</sup> com outros coletivos vitimizados, em processos históricos de luta antagônica ao poder hegemônico, para promover a construção de condições políticas, culturais e econômicas favoráveis à efetividade da garantia jurídica, já consagrada, visando à elevação do valor do salário mínimo, para patamares condizentes com a reprodução material da vida, posicionando-se, homem e natureza, em situação de destaque, relativamente ao mercado, que deve servir aos propósitos de sobrevivência daqueles e não o contrário.

Os impactos do salário mínimo como instrumento de diminuição da pobreza, bem como a sua (in)suficiência econômica, serão objeto de análise no próximo subcapítulo, onde

<sup>420</sup> SANTOS, Anselmo Luis; GIMENEZ, Denis Maracci. *Política de Salário mínimo e as finanças públicas no Brasil*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Op. cit.*, p. 91-106.

<sup>421</sup> MARQUES, Rosa Maria. *Op. cit.*, p. 107-120.

<sup>422</sup> A importância das redes de movimentos sociais, nos processos de lutas antagonistas, é enfatizada por Joaquín Herrera Flores, como visto no subcapítulo 2.2 deste trabalho. Afirma o jurista que a luta para a construção de outro modo de atuar no mundo demanda visão mais contextualizada e flexível, sempre em movimento, articulada em redes, que trabalhe e se reproduza como redes, afastando-se de formas de atuação fechadas e excludentes.

será demonstrado que o salário mínimo necessário é bastante superior ao salário mínimo nominal, fixado por lei no Brasil, o qual, a despeito dos recentes aumentos, ligeiramente acima da inflação, ainda não se apresenta como meio hábil para garantir a subsistência do trabalhador brasileiro de forma digna, o que fere a previsão constitucional acerca do tema. Estudos revelam os importantes impactos do salário mínimo na redução da desigualdade social, bem como na diminuição da pobreza, sendo que seus efeitos se estendem também ao setor de trabalho informal, já que os trabalhadores tendem a exigir remunerações que tomam o salário mínimo como referência.

### **3.2 Salário mínimo como instrumento de combate à pobreza: (in)suficiência econômica**

A formação dos salários e a distribuição de renda são vistos pelos economistas neoclássicos, nas palavras de Carlos Aguiar de Medeiros, como resultado natural de processo meramente econômico, fundado na lei da oferta e da demanda. Nessa linha de pensamento, qualquer intervenção nos preços do trabalho provocaria ruptura nesse equilíbrio, não sendo sustentável ao longo do tempo, por se apresentar como escolha artificial e não compatível com o mercado livre e desregulado.<sup>423</sup>

Entretanto, a liberdade de mercado, que constitui um dos pilares do desenvolvimento econômico, tal como apresentado no primeiro capítulo deste estudo, não contribui necessariamente para uma melhor distribuição de renda, sendo que, ao contrário, provoca uma maior concentração de riqueza, ampliando as margens da desigualdade social.

Não se pode cogitar de uma definição universal de pobreza, sendo certo, no entanto, que a pobreza contempla situações de carência, em que as pessoas não conseguem manter um padrão mínimo de vida, condizente com as referências estabelecidas por

---

Segundo o jusfilósofo espanhol, a capacidade de mobilidade é hoje o grande diferencial, para o surgimento de novas formas de resistência e de ação transgressora. HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 74.

<sup>423</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Salário mínimo e desenvolvimento econômico*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Op. cit.*, p. 13-25.

determinada sociedade no contexto histórico em que se inserem, posicionando-se abaixo de uma medida invariável ao longo do tempo, denominada “linha de pobreza”.<sup>424</sup>

A particular circunstância de vida de um enorme contingente de seres humanos situados abaixo da linha de pobreza é incompatível com a dignidade da pessoa humana, na percepção de Joaquín Herrera Flores, para quem, por dignidade, deve ser entendido

[...] no el simple acceso a los bienes, sino que dicho acceso sea igualitario y no esté jerarquizado *a priori* por procesos de división del hacer que colocan a unos en ámbitos privilegiados a la hora de acceder a los bienes y a otros en situaciones de opresión y subordinación.<sup>425</sup>

Referida concepção de dignidade constitui um fim material, ou seja um objetivo que só adquire efetividade e somente se concretiza por meio do “acceso igualitario y generalizado a los bienes que hacen que la vida sea ‘digna’ de ser vivida”<sup>426</sup>, o que, na sociedade brasileira, é inviabilizado pela desigual distribuição de renda.

Tomando em conta a desigualdade de ingresso ou de renda, Zabily Mazaira Rodrigues, Francisco Becerra Lois e Irán Alonso Hernández afirmam que, após consulta a diversas literaturas, podem concluir que há uma visualização da desigualdade como a dispersão de uma distribuição, onde a variável de análise é o nível de ingressos dos indivíduos e a desigualdade é considerada como indicador útil do bem-estar da população. Afirmam ainda que: “La desigualdad en la distribución de la renta se asocia de manera natural a la idea de concentración: será tanto más desigual cuanto más concentrada esté en algunos individuos.”<sup>427</sup>

A despeito de a desigualdade ser normalmente estudada como parte da análise da pobreza e do bem-estar de uma população, não apresentam estes três elementos o mesmo

<sup>424</sup> BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*, Texto para discussão n. 800, ISSN 1415-4765, p. 2. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0800.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0800.pdf)> - Acesso em 21.09.2010. Os autores afirmam que “uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor.”

<sup>425</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 26.

<sup>426</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>427</sup> RODRIGUES, Zabily Mazaira; LOIS, Francisco Becerra; HERNÁNDEZ, Irán Alonso. *Bienestar social y desigualdad del ingreso: diferentes enfoques para su medición*, Revista OIDLES – vol. 1, nº 5 (diciembre 2008). Disponível também em <<http://www.eumed.net/rev/oidles/05/rlh.htm>> - Acesso em 20.09.2010.

significado, sendo que desigualdade apresenta conceito mais amplo que o de pobreza. A desigualdade é apurada com base no total de uma determinada distribuição, não tomando em conta apenas os ingressos em famílias situadas abaixo de certa linha de pobreza. Por outro lado, o conceito de bem-estar é mais amplo que o da desigualdade, muito embora também utilize o total da distribuição para o cálculo dos indicadores. A apuração da desigualdade independe da média de distribuição e se concentra na sua dispersão, enquanto o estudo do bem-estar demanda análise dos fatores históricos, culturais, políticos e econômicos, inserindo-se, dentre esses, a distribuição de renda entre os componentes do grupo social.<sup>428</sup>

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça afirmam que a estrutura de desigual distribuição de renda no Brasil pode ser traduzida em números, plenos de significados, como o coeficiente de Gini, que, no período compreendido entre 1977 e 1999, a despeito de pequenas oscilações, manteve-se no incômodo patamar de 0,60, revelando cenário de imensa concentração de renda, onde os 10% mais ricos dispunham de renda que oscilava entre 22 e 31 vezes acima da renda obtida pelos 40% mais pobres da população brasileira.<sup>429</sup>

A concentração de renda e a desigual distribuição da riqueza constituem temas recorrentes sempre levados em consideração quando o objeto de análise é a valorização do salário mínimo, ao que se opõem os setores conservadores, sob o fundamento de que uma política estatal nesse sentido seria contraproducente, por provocar o desemprego, além de ser ineficaz na proposta de distribuição de renda.<sup>430</sup>

Entretanto, a apropriação da riqueza de forma equitativa não surge como resultado natural do desenvolvimento econômico. Alessandro Gonçalves da Paixão e César Augustus L.L. de Freitas afirmam que:

O desenvolvimento não significa necessariamente que as condições materiais de vida de uma ampla parcela da população se tornem favoráveis, mas sim que as estruturas sociais passam por diversos processos de mutação que podem ou não interferir de forma positiva neste aspecto. Isto vai depender sobremaneira das formas

---

<sup>428</sup> *Ibidem*.

<sup>429</sup> BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *Op. cit.*, p. 17-18. Para maiores detalhes sobre os números representados pelo Coeficiente de Gini, no período analisado, verificar tabelas inseridas na p. 16 e 17 do estudo em referência.

<sup>430</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Op. cit.*, p. 13-25.

de articulação entre os diversos segmentos sociais no sentido de conseguir ampliar a apropriação da riqueza social produzida.<sup>431</sup>

O papel do salário mínimo como instrumento de combate à pobreza é enfatizado por Eduardo Paes, para quem, a despeito dos possíveis efeitos negativos sobre o emprego formal, “o salário mínimo cumpre um importantíssimo papel de redutor das desigualdades salariais no mercado de trabalho.”<sup>432</sup> Acrescenta ainda que:

A política de salário mínimo é extremamente eficaz em elevar as remunerações dos ocupados no segmento informal do mercado de trabalho, na medida em que a proporção dos empregados sem carteira de trabalho assinada que ganham o salário mínimo equivale ao dobro da porcentagem dos empregados do setor formal que se encontram na mesma situação. Por esse motivo, a política de salário mínimo amplia consideravelmente seu papel de instrumento de combate à pobreza.<sup>433</sup>

De acordo com Carlos Aguiar de Medeiros, a propalada redução do nível de emprego formal em decorrência de uma valorização do salário mínimo, afirmada por vários teóricos, leva em conta a premissa de equilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, sendo que aumentos salariais determinados por critérios estranhos ao mercado poderiam levar a investimentos mais intensos em capital, provocando desemprego.<sup>434</sup>

Entretanto, a migração dos trabalhadores do mercado formal para o informal não tem como causa exclusiva o valor do salário mínimo, como mostra Paulo Baltar, para quem, os últimos vinte anos, posteriores a 1980, foram marcados por profundas alterações no mercado de trabalho, em decorrência do desempenho da economia brasileira desde a crise da dívida externa, do início da década de oitenta. Segundo o estudioso, a menor formalização dos contratos de trabalho não constitui resultado exclusivo da redução do emprego nas grandes empresas, decorrendo, também, do aumento da frequência com que as pequenas empresas passaram a utilizar o trabalho sem formalização do vínculo trabalhista, o que se verificou também no âmbito do trabalho doméstico. No que tange ao salário mínimo, afirma que:

<sup>431</sup> PAIXÃO, Alessandro Gonçalves da; FREITAS, Cesar Augustus L. L. de. *Op. cit.*, p. 216.

<sup>432</sup> PAES, Eduardo. *Op. cit.*, p. 109.

<sup>433</sup> *Ibidem*, p. 109-110.

<sup>434</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Op. cit.*, p. 13-25.

A existência de um número significativo desses trabalhadores que ganham menos do que um salário mínimo de valor tão baixo ilustra o quadro de precariedade do mercado de trabalho para ocupações da agricultura e também das do comércio e da prestação de serviços pessoais e domésticos, notadamente no Nordeste do país. O aumento do rendimento desses trabalhadores, em conformidade com uma política de elevação progressiva do valor do salário mínimo, em grande medida pressupõe a geração de alternativas de emprego, através de uma melhora geral do estado do mercado de trabalho.<sup>435</sup>

Para demonstrar sua assertiva, Paulo Baltar apresenta tabela, na qual consta que no ano de 2003, 24,1% dos brasileiros ocupados ganhavam menos de um salário mínimo, enquanto 20,6% estavam na faixa de rendimento entre um e um salário mínimo e meio e 28,5% percebiam entre um e meio a três salários mínimos.<sup>436</sup>

Ou seja, a redução de empregos formais não pode ser imputada unicamente ao processo de valorização do salário mínimo, dependendo muito mais do desempenho da economia como um todo. É importante destacar que, mesmo em contexto onde o salário mínimo detinha valor extremamente baixo, havia enorme contingente de trabalhadores informais, percebendo montantes inferiores a esse patamar.

Referidas teorias que apontam para a inviabilidade de valorização gradual do salário mínimo, sob pena de aumento do desemprego, estão sendo desautorizadas por dados estatísticos recentemente divulgados e que analisam a situação brasileira após a política de valorização do salário mínimo, posta em prática a partir de 2003. Referida política desempenhou papel relevante no crescimento da renda dos trabalhadores com os menores salários, como demonstra estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado no dia 13.05.2010, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE.<sup>437</sup>

O Comunicado n. 58 do Ipea, que versou sobre “Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil”, registra que:

---

<sup>435</sup> BALTAR, Paulo. *Salário mínimo e mercado de trabalho*. In BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Op. cit.*, p. 41-48.

<sup>436</sup> *Ibidem*.

<sup>437</sup> Informação Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/05/alta-no-salario-minimo-puxou-aumento-da-renda-de-pobres-diz-ipea.html>> - Acesso em 20.09.2010.

O crescimento econômico, ainda que indispensável, não se mostra suficiente para elevar o padrão de vida de todos os brasileiros. A experiência recente do País permite observar que as regiões com maior expansão econômica não foram necessariamente as que mais reduziram a pobreza e a desigualdade. Cabe assinalar também tanto o perfil do crescimento econômico – se impulsionador intensivo ou não de empregos e da qualidade dos postos de trabalho gerados – como a capacidade de correção e proteção social das políticas públicas implementadas, bem como a convergência da sociedade no enfrentamento contínuo dos problemas brasileiros.

Por isso, ganha maior relevância o papel do Estado – em suas distintas esferas governamentais e concomitantemente às instituições da sociedade civil – na execução de uma política nacional de desenvolvimento que possibilite ao País enfrentar todos os problemas de ordem social. Por meio de políticas de Estado, não apenas de governos, o Brasil protagonizaria um novo padrão de desenvolvimento capaz de torná-lo a quinta economia do mundo, não mais desassociada dos necessários avanços sociais. O conjunto de dados apresentados por este *Comunicado do Ipea* permite apontar para a inédita oportunidade de superação da pobreza extrema e redução sensível da condição de pobreza absoluta para os próximos anos.<sup>438</sup>

Esse comunicado do Ipea reflete o período do governo LULA, onde o salário mínimo foi contemplado com aumentos reais da ordem de 53,67%<sup>439</sup>, entre 2003 e 2010, o que revela os importantes impactos que a valorização do salário mínimo pode produzir em termos de redução da pobreza e diminuição da desigualdade social no Brasil.

A instituição do salário mínimo, de acordo com Rosa Maria Marques, diminui a assimetria imposta pelo mercado capitalista entre a demanda e a oferta de trabalho, já que os trabalhadores não podem regular a quantidade ou a qualidade do trabalho a ser oferecida, sujeitando-se a aceitar qualquer nível de salário, do qual dependem para sua sobrevivência, sempre que não houver uma regulamentação a respeito, no que deve intervir a força de suas organizações.<sup>440</sup>

A elevação do poder de compra do salário mínimo consiste em política de especial importância no cenário brasileiro, segundo Santos e Gimenez, para quem, ao cabo de alguns anos, tal política poderia alcançar uma população de mais de 50 milhões de brasileiros, o que engloba trabalhadores assalariados com carteira assinada, os rendimentos dos inativos,

---

<sup>438</sup>

Disponível

em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100713\\_comunicadoipea58.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100713_comunicadoipea58.pdf)> - Acesso em 20.09.2010.

<sup>439</sup> A tabela que registra tais dados encontra-se transcrita na introdução ao capítulo III, deste estudo.

<sup>440</sup> MARQUES, Rosa Maria. *Op. cit.*, p. 107-120.

aposentados e pensionistas, e também, de forma indireta, os autônomos.<sup>441</sup> Afirmam ainda que:

A política de elevação do poder de compra do salário mínimo deve ser vista não somente como uma política voltada para o mercado de trabalho, mas como uma política social da maior importância, seja pelos seus impactos qualitativos sobre as condições de vida e de sociabilidade da população, seja por sua dimensão quantitativa, já que pode atingir parcela expressiva da sociedade brasileira.<sup>442</sup>

Não se pode perder de vista, tampouco, os impactos do salário mínimo, como um dos instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, também em decorrência da sua vinculação ao piso previdenciário, como visto no subcapítulo 3.1, onde ficou claro seu relevante papel para conferir aos aposentados, pensionistas, bem como beneficiários do BCP, as condições mínimas de acesso aos bens necessários para sua sobrevivência.

Para Maria Cristina Cacciamali, no que diz respeito à elevação do valor do salário mínimo, o cenário brasileiro é agravado a partir dos anos 90 pelo direcionamento dos debates e dos diagnósticos sobre o mercado de trabalho, os quais se encontram fortemente carregados de propostas tendentes à maior flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho visando à redução ou substituição de direitos sociais. Assim, toda iniciativa de elevação do salário mínimo, como meio efetivo de distribuição de renda e de regulação do mercado de trabalho, desperta suspeita sobre sua eficácia.<sup>443</sup>

A autora reafirma a importância de se centrar o debate no fato de que os mercados de trabalho, muito embora se pautem pela competitividade, em verdade, não apresentam condições perfeitas de competitividade, eis que os trabalhadores não são homogêneos e a informação é imperfeita. Nesse sentido, a liberalização comercial e a integração entre as diversas economias não alteram essas condições, podendo muitas vezes incrementar as distorções apontadas, sendo que novos métodos de trabalho e de produção podem gerar uma maior desequilíbrio na demanda e oferta de mão de obra, ampliando a prática do salário

---

<sup>441</sup> SANTOS, Anselmo Luis; GIMENEZ, Denis Maracci. *Op. cit.*, p. 91-106.

<sup>442</sup> *Ibidem*.

<sup>443</sup> CACCIAMALI, Maria Cristina. *A política de salário mínimo e a sua influência na distribuição de renda*, p. 14. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t03.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t03.pdf)> - Acesso em 21.09.2010.



eficiência<sup>444</sup>, inclusive com o surgimento de mercados monopsonistas<sup>445</sup>, em decorrência do desenvolvimento de algumas atividades.<sup>446</sup>

Dentro dessa linha de argumentação e, partindo da premissa de que, inexistindo condições reais de livre concorrência, não se pode associar a correlação negativa entre aumentos moderados do salário mínimo e nível de emprego, Cacciamali, afirma que, como todas as demais políticas ligadas ao mercado de trabalho, o aumento do salário mínimo torna-se mais efetivo, quando a conjuntura econômica é de prosperidade. Assim, “incluir a política ativa de salário mínimo entre as políticas de mercado de trabalho, adotando aumentos moderados e contínuos, se constituiu em um instrumento adequado para aumentar o piso salarial, e os salários dos trabalhadores mais pobres.”<sup>447</sup>

Lena Lavinas questiona o critério de definição da linha de pobreza com base em fração do salário mínimo, por entender que esse parâmetro acaba construindo uma leitura negativa dos efeitos dos reajustes do salário mínimo, eis que ao invés de reduzir a pobreza e a indigência, do ponto de vista estatístico, acaba por agravar tais situações, estabelecendo correlação direta e não inversa entre esses dois fenômenos. É que, segundo a autora, de forma oficiosa, a linha de meio salário mínimo mensal é utilizada para separar os pobres dos não pobres, enquanto a linha de um quarto do salário mínimo é utilizada para identificar aqueles que vivem em situação de extrema pobreza ou de indigência.<sup>448</sup>

A autora aponta o modelo europeu, no qual, além de vários indicadores recomendados pela União Européia, é utilizada uma linha de pobreza de 50% abaixo do valor da renda média, em cada país objeto de análise. Reafirma que o “salário mínimo é assim referência no cálculo do que deve ser o patamar mínimo da renda familiar, em função da

---

<sup>444</sup> O modelo de salário eficiência, segundo Cacciamali, parte da ideia de que o esforço do trabalhador decorre do seu salário real, sendo sua produtividade ditada pela sua remuneração. Assim, o valor atribuído ao salário mínimo pode levar as empresas a exigirem dos trabalhadores a intensificação de esforços, para uma maior produtividade e consequente redução do custo unitário do produto, sobretudo em setores que pagam baixas remunerações. *Ibidem*.

<sup>445</sup> Segundo Rafael Tiecher Cusinato, o monopsônio ocorre quando só existe um comprador no mercado, ou seja, quando toda a produção de determinado insumo é comprada por uma única empresa. CUSINATO, Rafael Tiecher, *Notas de aula 4: mercado de fatores*. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/decon/VIRTUAIS/eco02278a/site/exercicios/arquivo\\_word\\_exel\\_pdf/mercadodefatores.PDF](http://www.ufrgs.br/decon/VIRTUAIS/eco02278a/site/exercicios/arquivo_word_exel_pdf/mercadodefatores.PDF)> - Acesso em 22.09.2010.

<sup>446</sup> CACCIAMALI, Maria Cristina. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>447</sup> *Ibidem*, p. 13-14.

<sup>448</sup> LAVINAS, Lena. *Op. cit.*, p. 121-134.

composição da família e dos salários, não sendo, portanto, definidor da linha de pobreza e indigência.”<sup>449</sup>

Entretanto, não podem ser olvidadas as diferentes peculiaridades dos contextos europeu e brasileiro, sendo que o Brasil é apontado como um dos países de maior desigualdade de renda. Neste aspecto, Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça asserem que o Brasil dispõe de enorme contingente populacional abaixo da linha de pobreza, muito embora não possa ser considerado um país pobre, o que determina a investigação da origem dessa pobreza em outra esfera, distinta daquela ditada pela escassez de recursos. É que, segundo eles, “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”, sendo que os elevados níveis de pobreza constatados têm como causa estruturante a desigualdade brasileira na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.<sup>450</sup>

Diante desse importante desequilíbrio na distribuição de renda no Brasil, o critério Europeu para definição da linha de pobreza, abaixo de 50% da renda média nacional, poderia criar situação irreal no cenário brasileiro, promovendo a inserção de um número muito maior de pessoas abaixo dessa linha, em face da elevada desigualdade social. Assim, o critério da linha de pobreza definido com base em frações do salário mínimo pode gerar distorções quanto à análise dos impactos de sua valorização, mas parece adaptar-se melhor à realidade brasileira quanto à definição da situação de pobreza.

Registra-se uma tendência decrescente na desigualdade de distribuição de renda no Brasil, segundo o último levantamento realizado pelo Ipea, em que o índice Gini registrou queda, baixando da média de 0,60, apurada entre os anos de 1977 e 1999, para 0,521 em 2008, o que, de qualquer forma, ainda se apresenta como índice bastante elevado.<sup>451</sup>

A tabela inserida na reportagem de Mônica Simioni, sobre “Distribuição da renda é desenvolvimento”, constante da Revista “Desafios do Desenvolvimento”, n. 60, publicada pelo Ipea, é a seguinte:

---

<sup>449</sup> *Ibidem*, p. 121-134.

<sup>450</sup> BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *Op. cit.*, p. 1 e 4.

<sup>451</sup> SIMIONI, Mônica. *Distribuição da renda é desenvolvimento*, reportagem inserida na Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA – n. 60, fevereiro/março de 2010, p. 57. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60not05.pdf>> - Acesso em 22.09.2010.

Índice de Gini – que mede a distribuição pessoal de renda

Ano	Gini*
1995	0,585
1996	0,58
1997	0,58
1998	0,575
1999	0,567
2001	0,566
2002	0,563
2003	0,554
2004	0,547
2005	0,544
2006	0,541
2007	0,528
2008	0,521

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

\*varia de 0 a 1 - zero representa igualdade máxima e 1 representa plena desigualdade.<sup>452</sup>

A reportagem citada registra que a retomada da trajetória de crescimento constituiu uma das maiores conquistas nos últimos anos, havendo um indicador econômico social determinante, mas que, normalmente, recebe menor destaque, que diz respeito à distribuição funcional da renda, ou seja, a proporção dos salários e outros rendimentos como parte do PIB. Houve importante aumento da participação relativa dos salários no PIB, que saiu de 30,8% em 2004, para 32,7% em 2007<sup>453</sup>. Tal aumento decorreu, fundamentalmente, do crescimento econômico contínuo, com formalização das relações de trabalho, bem como da política de aumento real do salário mínimo, e, em consequência, das remunerações dos trabalhadores informais, por ele influenciado. Também o aumento da produtividade no

<sup>452</sup> SIMIONI, Mônica. *Op. cit.*, p. 57.

trabalho, gerando redução dos custos de produção e aumento real dos salários, contribuiu para a elevação da participação relativa dos salários no PIB.<sup>454</sup>

Tal participação ainda é muito baixa segundo João Sicsú, diretor de Estudos Macroeconômicos do Ipea, e, embora revele uma melhora na distribuição funcional da renda em prol dos trabalhadores, apresenta-se insuficiente, já que nos países desenvolvidos, a proporção dos salários no PIB é da ordem de 55% a 60%. Para Clemente Lúcio Ganz, diretor técnico do Dieese, a implantação de outro padrão distributivo, como já verificado em outros países, demanda políticas de promoção da repartição do crescimento, diferentemente do padrão concentrador brasileiro.<sup>455</sup>

Outro aspecto a ser destacado na matéria inserida na Revista “Desafios do Desenvolvimento”, n. 60, editada pelo Ipea, diz respeito à seguinte afirmação:

O salário mínimo está em franca recuperação nos últimos anos. Mas ainda está muito longe do necessário. Segundo o Dieese, o salário mínimo necessário, capaz de atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família (preceito constitucional) é de 2 mil reais. Cerca de 45 milhões de trabalhadores e trabalhadoras vivem do salário mínimo no Brasil. A resposta brasileira à crise mundial é prova de que valorizar o trabalho e seu rendimento contribui para gerar crescimento da economia (no curto prazo) e promover o desenvolvimento (no longo prazo).<sup>456</sup>

O relevante nesta assertiva é a constatação acerca da insuficiência do valor do salário mínimo, não obstante o aumento real da ordem de 53,67% entre 2003 e 2010, o qual ainda não atende a previsão constitucional a respeito, havendo levantamentos consistentes do Dieese, no sentido de que o salário mínimo necessário atual é da ordem de dois mil reais, o que pode ser conferido na tabela inserida como Anexo 2 neste estudo.

O ponto negativo da análise contida na matéria em comento é a inserção dos valores do trabalho, bem como da remuneração a ele atribuída, como secundários em relação ao crescimento da economia, no curto e longo prazo. Ou seja, segundo ali anotado, a elevação

---

<sup>453</sup> Os dados referentes à participação dos salários no PIB constam do gráfico reproduzido pela reportagem, tendo como fonte dados do Ipeadata – Contas Nacionais. *Ibidem*, p. 55.

<sup>454</sup> *Ibidem*.

<sup>455</sup> As referências aos entendimentos de João Sicsú e Clemente Lúcio Ganz partem da matéria de Mônica Simioni, aqui citada. *Ibidem*, p. 56.

<sup>456</sup> *Ibidem*, p. 57.

do rendimento do trabalho é funcional ao crescimento da economia e ao desenvolvimento, quando deveria haver inversão das proposições, no sentido de que o crescimento e o desenvolvimento deveriam ser pautados pelo preceito ético de valorização da vida, ser humano e natureza em situação de destaque. Quanto ao trabalho, a remuneração a ele atinente deve propiciar aos trabalhadores e suas famílias condições de acesso aos bens materiais e imateriais, para uma vida digna, permitindo a reprodução material da vida, de que falam Henry Mora e Franz Hinkelammert, como visto no subcapítulo 1.2 deste estudo. Para isso, torna-se necessário repensar em políticas que propiciem uma repartição mais equitativa do crescimento, para que todos, sem exceção, possam dele se beneficiar, repelindo-se o modelo de concentração de riquezas decorrente do modo de produção capitalista, de índole neoliberal, que inspira o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil.

Nesse aspecto, que diz respeito à insuficiência do salário mínimo, Márcio Pochman alerta que a sua valorização não envolve apenas a elevação do valor nominal, como inclusive já aqui analisado, sendo necessária a “coordenação de distintas áreas de políticas públicas que, em formas e prazos diferentes, constituem as garantias de evolução real efetiva e progressiva da renda dos trabalhadores de salário de base no Brasil.”<sup>457</sup>

Segundo Pochman, para a consecução de real elevação do poder aquisitivo do salário mínimo, deve ser definida previamente diretriz ligada ao abastecimento popular, com garantia de oferta suficiente de gêneros alimentícios e outros produtos de primeira necessidade para famílias de baixa renda, além de outras diretrizes de política urbana, com investimentos em infraestrutura urbana, saneamento e coleta de lixo, moradia popular, sem perder de vista o custo do transporte coletivo, das tarifas públicas de água, luz e telefone, o que pode envolver inclusive subsídios públicos. Assim, muito mais do que discussão acerca de índices de reajuste monetário, a decisão de elevação real do salário mínimo, para o economista em referência, “requer o estabelecimento de um conjunto de diretrizes de políticas públicas que apontam para a redefinição de uma nova estratégia de desenvolvimento socioeconômico para o país”.<sup>458</sup>

Sem essa redefinição de políticas socioeconômicas, que estabeleçam outras prioridades distintas daquelas eleitas pelo sistema capitalista de produção, tem-se que os

---

<sup>457</sup> POCHMANN, Márcio. *Diretrizes gerais...*, p. 20.

<sup>458</sup> *Ibidem*, p. 21.

direitos econômicos, sociais e culturais seguem caracterizados como direitos progressivos, sujeitos à existência prévia de recursos, sem os quais não podem ser exigidos dos Estados nacionais ou da comunidade internacional. Sobre o tema, Hélio Gallardo questiona e afirma:

¿Cuándo existirán estos recursos sociales en economías/sociedades dominadas por la propiedad y apropiación privadas? Obviamente, o nunca, o solo si esas inversiones constituyen un “buen negocio” o, en ausencia de alternativa, si invertir en condiciones sociales logra paliar la catástrofe de los mismos buenos negocios. Pero, desde luego, para la codicia infinita ligada a los cálculos y rentabilidades siempre existen ‘alternativas’ contra la inversión en educación de calidad o salud, o para el gasto implicado por universales remuneraciones dignas o por las necesidades de previsión de los ancianos. Por tanto estos ‘derechos’ proclamados y convenidos, no son ni siquiera relativos o congelables. En tanto universales, son llanamente *imposibles*.<sup>459</sup>

Franz Hinkelammert afirma, em nome da eficiência reprodutiva, ser necessário estabelecer limites, que não podem ser objeto ou resultado de meros cálculos. Nesse sentido:

No es factible asegurar la eficiencia reproductiva sino trascendiendo la propia calculabilidad. No se la puede asegurar sino renunciando en cierto grado al mismo cálculo. Los límites han de ser valores que aseguren la eficiencia reproductiva limitando el espacio en el que la decisión legítimamente puede ser tomada sobre la base de cálculos fragmentarios.

Pero estos valores no pueden resultar de ningún cálculo, sino del reconocimiento mutuo entre seres humanos, que incluye un reconocimiento de la vida de la propia naturaleza. El cálculo no determina valores: es nihilista y disuelve los valores: donde ya no le quedan valores por disolver se desvanece en él mismo.<sup>460</sup>

No mesmo sentido, Edgar Morin faz referência à barbárie da técnica ou do cálculo, que prioriza valores alheios à vida humana, afirmando que nos encontramos diante de uma grande incerteza, pois há possibilidade de progresso, mas esse progresso precisa se regenerar constantemente, e, ainda assim, inexistem garantias de sua durabilidade, inclusive em face da barbárie do cálculo “que ignora lo humano de lo humano, es decir, su vida, sus sentimientos, sus impulsos, sus sufrimientos”.<sup>461</sup>

<sup>459</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>460</sup> HINKELAMMERT, Franz. *Solidaridad...*, p. 34.

<sup>461</sup> MORIN, Edgar. *Op. cit.*, p. 37.

A economia, como eixo transversal de análise, contribui para uma aproximação acerca da efetividade ou não dos direitos humanos, na medida em que realiza levantamentos e apresenta dados estatísticos sobre as condições de vida experimentadas em determinado contexto social. Entretanto, referidos dados devem ser vistos de forma crítica, pois, dependendo dos critérios e metodologias utilizados para sua apuração, podem obscurecer a realidade vivenciada ao invés de desvendá-la, razão pela qual a análise não pode se limitar a meros cálculos, sobretudo, quando se tem em vista que o sistema capitalista de produção desconsidera as exigências materiais de reprodução da vida, que são vistas como meras distorções do mercado.

Dentro dessa ótica, há necessidade do planejamento de instrumentos, motivações, normas e instituições que permitam a concretização dos objetivos traçados, sendo certo que o sucesso dessa política não depende dos esforços, das boas intenções ou de meros decretos do Poder Público. Faz-se necessária a mobilização e organização das populações locais, comunidades urbanas, rurais e indígenas, para a participação ativa e cidadã em todas as fases, desde a definição de metas, bem como no planejamento e execução das políticas, projetos e programas de desenvolvimento<sup>462</sup>, sem o que se torna iminente o risco da prevalência dos interesses das elites dominantes, em detrimento dos interesses de toda a coletividade.

E, uma vez constatado que a desigualdade social brasileira, geradora de situações de pobreza extrema, passa não pela escassez de recursos, mas pela má-distribuição da riqueza e dos resultados do crescimento entre os diversos estratos da população, tem-se que o envolvimento dos grupos sociais, formando redes de solidariedade social, é imprescindível para a abertura de processos de luta antagônica aos interesses dominantes.

No campo de análise que envolve a efetividade do salário mínimo, tem-se que referida luta deve ter como objetivo o de estabelecer condições políticas, culturais e econômicas compatíveis com a valorização do salário mínimo, cujo montante atual é insuficiente, para que os trabalhadores possam ter a sua existência dignificada pela concreta possibilidade de acesso igualitário aos bens de que necessitam para viver, sejam eles de ordem material ou imaterial. E o referido acesso deve ser garantido hoje, aqui e agora, sob pena de se prejudicar, de forma indelével, toda uma geração de trabalhadores, subordinados à lógica

---

<sup>462</sup> PAIXÃO, Alessandro Gonçalves da; FREITAS, Cesar Augustus L. L. de. *Op. cit.*, p. 228.

perversa do capitalismo, que vê no trabalho mero fator de produção, quando, em verdade, é o trabalho humano que cria o valor social.

Nesse processo de lutas antagonistas, as conquistas jurídicas já empreendidas constituem logro que não pode ser desprezado, sendo necessário atentar para a previsão constitucional acerca do salário mínimo, no sentido de proporcionar aos trabalhadores o atendimento das necessidades básicas, próprias e de suas famílias.

O objetivo dos processos de lutas empreendidos pelos trabalhadores deve ser a construção de condições políticas, culturais e econômicas para a efetividade dos direitos humanos de forma integral, inclusive no que diz respeito à garantia constitucional do salário mínimo, o que será objeto de análise no subcapítulo 3.3.

É que, segundo Hélio Gallardo, embaixo da organização capitalista da existência, faz-se necessário o respeito aos direitos humanos de forma integral, já que para “un asalariado la paga se articula indisolublemente con la existencia (derecho a la vida).”<sup>463</sup>

### **3.3 Constituição Federal, direitos sociais e salário mínimo: (in)efetividade**

Tendo em vista a estreita correlação entre o pagamento do trabalho assalariado e a própria existência do trabalhador, cujo direito à vida resta comprometido pela falta de segurança no acesso aos bens materiais e imateriais, que viabilizam sua sobrevivência, faz-se necessária a efetividade dos direitos humanos de forma integral, ou seja, direitos econômicos, sociais e culturais, juntamente com os direitos civis e políticos, sob pena de desrespeito à dignidade da pessoa humana, tomada na sua materialidade e na condição de princípio constitucionalmente assegurado, como visto no subcapítulo 2.1 deste trabalho.

Por essa razão é que a Constituição brasileira inseriu dentre os direitos fundamentais o salário mínimo (artigo 7º, IV). Entretanto, remeteu para a legislação ordinária a fixação do seu valor, o que vem ocorrendo em montante insuficiente para o atendimento das

---

<sup>463</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 36.



necessidades vitais enumeradas na lei fundamental brasileira, fazendo com que essa importante garantia jurídica, conquistada pelos trabalhadores, careça de efetividade.

O entendimento doutrinário tradicional, no sentido de que as normas constitucionais são meramente programáticas, não tendo maior eficácia que a de um programa, constitui importante referencial de análise sobre a inefetividade de inúmeros dispositivos constitucionais, cujo conteúdo é justo, mas indesejado pelos interesses dominantes. Sobre o tema, afirma José Roberto Freire Pimenta:

Isto se explica em parte pela acurada observação de Márcio Túlio Viana de que, como a doutrina tradicional propalava que as normas constitucionais meramente programáticas não tinham maior eficácia que a de um programa, os grupos dominantes da sociedade acostumaram-se a inserir nelas não só o *justo desejado*, mas especialmente o *justo indesejado*, a fim de legitimar o ordenamento sem contrariar os interesses dominantes. Cabe, portanto, aos operadores do Direito em geral e aos juízes em particular dar maior efetividade a tais normas constitucionais, interpretando a legislação ordinária à luz dos princípios por elas proclamados (e não o contrário como tradicionalmente se tem feito).<sup>464</sup>

Seguindo a vertente tradicional, José Afonso da Silva afirma que a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais que versam sobre os direitos fundamentais dependem muito do seu enunciado, a despeito de a própria Constituição ser expressa quanto à sua aplicabilidade imediata. Isso ocorre porque a própria Constituição faz depender de legislação posterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais.<sup>465</sup>

A construção teórica de José Afonso é questionada por Luciana Caplan, para quem a compreensão dos direitos sociais como normas programáticas forneceu o aporte teórico justificador de práticas que inibiram a efetividade de tais direitos. Nesse sentido:

O professor *José Afonso da Silva* construiu nefasta teoria sobre a eficácia dos direitos fundamentais que, sem dúvida alguma, colaborou do ponto de vista acadêmico e doutrinário para o atraso brasileiro na construção de um Estado de

---

<sup>464</sup> PIMENTA, José Roberto Freire. *Aspectos processuais da luta contra a discriminação, na esfera trabalhista: a tutela antecipatória como mecanismo igualizador dos litigantes trabalhistas*. In VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. (Coordenadores). *Op. cit.*, p. 167-226.

<sup>465</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 184.

Bem-Estar Social que, do ponto de vista do texto constitucional, se apresentava como absolutamente factível.<sup>466</sup>

Acerca da defasagem entre o que é um direito e a promessa de direitos futuros, Norberto Bobbio afirma:

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção.<sup>467</sup>

É o que ocorre com o salário mínimo, consagrado constitucionalmente como direito fundamental do trabalhador brasileiro, ou seja, um direito justo e indesejado pelos interesses da elite dominante, sendo que a fixação do seu valor por meio de lei vem tornando inefetivo esse direito fundamental, diante da sua insuficiência para o atendimento das necessidades vitais do trabalhador e de sua família.

A par dos tradicionais direitos de liberdade, as Constituições vêm reconhecendo outros direitos fundamentais, que envolvem subsistência, alimentação, trabalho, saúde, instrução, habitação, informação e outros, também denominados direitos sociais, que implicam em obrigações positivas por parte do Estado. Ferrajoli afirma que a noção de “Estado de Direito” deve ser ampliada para incluir a figura de um Estado social, vinculado também por obrigações, além das vedações ou obrigações negativas que demarcam os direitos civis e políticos.<sup>468</sup>

Para Luigi Ferrajoli, “quanto mais um ordenamento expande os direitos e garantias com a incorporação de deveres públicos, tanto maior pode ser a diversificação entre normatividade e efetividade, entre validade e vigor, entre dever ser e ser do direito”. A essa diversificação, segue-se a ilegitimidade jurídica<sup>469</sup> do Estado de direito, sempre que os níveis

<sup>466</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

<sup>467</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>468</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 794-795.

<sup>469</sup> Antônio Carlos Wolkmer estabelece distinção entre legalidade e legitimidade, sendo que, para ele, “legalidade reflete fundamentalmente o acatamento a uma estrutura normativa posta, vigente e positiva”,

normativos superiores não são mantidos nos níveis inferiores, ou seja, quando as normas de nível superior são inefetivas.<sup>470</sup>

Do ponto de vista da teoria crítica, Luciana Caplan ressalta que não se pode olvidar que a só existência de uma garantia jurídica não é suficiente para assegurar, no âmbito concreto de vida das pessoas por ela amparadas, a efetividade de acesso aos bens, sejam eles de ordem material ou imaterial, a que visa assegurar. Sob essa perspectiva, as normas jurídicas constituem apenas um instrumento a mais na luta pela conquista de espaços para a construção de práticas que visam à dignidade da pessoa humana.<sup>471</sup>

A autora estabelece importante distinção entre eficácia jurídica de uma norma, que diz respeito à possibilidade de sua aplicação e exigibilidade, da eficácia social ou efetividade<sup>472</sup>, voltada para sua aplicação na vida real das pessoas.<sup>473</sup>

Ante a classificação que divide as normas constitucionais em normas de eficácia plena e normas de eficácia contida, Ingo Sarlet opta por outra classificação, segundo ele menos suscetível a críticas, que posiciona referidas normas como de baixa ou de alta densidade. Assim, seriam normas constitucionais de alta densidade normativa aquelas dotadas da necessária normatividade e que se encontram prontas para produzir os efeitos propostos, sem a intervenção do legislador ordinário. Por outro lado, seriam de baixa intensidade aquelas normas que não têm aptidão para gerar os efeitos a que se propõem, sem que sejam integradas por lei ordinária, necessária para completar sua normatividade. Nessa linha de pensamento, o critério da densidade normativa torna-se responsável pela gradação do nível de eficácia das normas constitucionais.<sup>474</sup>

---

enquanto a “legitimidade incide na esfera da consensualidade dos ideais, dos fundamentos, das crenças, dos valores e dos princípios ideológicos”, cuja concretização supera a noção simplista de poder, para atingir um padrão de conformidade com a concepção do “justo” em determinada sociedade. WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideologia...*, p. 84-85.

<sup>470</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 799.

<sup>471</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

<sup>472</sup> Luís Roberto Barroso também distingue a eficácia jurídica da eficácia social ou efetividade, referindo-se a primeira à possibilidade de aplicação da norma, enquanto a segunda diz respeito à realização do direito, no desempenho concreto de sua função, mediante aproximação, a maior possível, entre o *dever ser* da norma e o *ser* da realidade social. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 82-83.

<sup>473</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

<sup>474</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos...*, p. 252-253.

Sobre a vigência da norma, Luciana Caplan a identifica com a “qualidade da norma que lhe assegura existência jurídica e a torna de observância obrigatória”, constituindo requisito para sua eficácia, sendo certo que a norma só será eficaz na medida da possibilidade de sua aplicação ao âmbito concreto da vida, gerando efeitos jurídicos.<sup>475</sup>

Entretanto, validade e eficácia jurídica de uma norma não se confundem com a sua efetividade, o que está muito além da realidade formal da normatividade jurídica, só ocorrendo quando há aproximação, nas palavras de Luciana Caplan, “das questões sociais, econômicas e políticas”.<sup>476</sup>

Dentro da teoria do “garantismo jurídico”, Ferrajoli aponta um segundo significado<sup>477</sup> para a expressão:

[...] “garantismo” designa uma *teoria jurídica* da “validade” e da “efetividade” como categorias distintas, não só entre si mas, também, pela “existência” ou “vigor” das normas. Neste sentido, a palavra garantismo exprime uma aproximação teórica que mantém separados o “ser” e o “dever ser” no direito; e, aliás, põe como questão teórica central a divergência existente nos ordenamentos complexos entre modelos normativos (tendentemente garantistas) e práticas operacionais (tendentemente antigarantistas), interpretando-a como a antinomia – dentro de certos limites fisiológica e fora destes patológica – que subsiste entre validade (e não efetividade) dos primeiros e efetividade (e invalidade) das segundas.<sup>478</sup>

Resta explicitada assim a divergência entre normatividade e realidade, a que se referiu Luciana Caplan, ao afirmar que as normas jurídicas constituem apenas um instrumento a mais para a implementação de espaços de luta em prol da dignidade humana, não se confundindo com o próprio direito ou bem de vida tutelado<sup>479</sup>, como já exposto. Referida divergência entre normatividade e realidade também foi detectada por Ferrajoli, que estabelece distinção entre direito válido e direito efetivo. Ressalta a importância de juízes e

<sup>475</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

<sup>476</sup> *Ibidem*.

<sup>477</sup> No primeiro significado da expressão “garantismo”, abordando especificamente o sistema penal, Ferrajoli afirma que “designa um *modelo normativo de direito*: precisamente no que diz respeito ao direito penal, o modelo de “estrita legalidade” SG, próprio do *Estado de direito*, que sob o plano epistemológico se caracteriza como um sistema cognitivo ou de poder mínimo, sob o plano político se caracteriza como uma técnica de tutela idônea a minimizar a violência e a maximizar a liberdade e, sob o plano jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos.” FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 785-786.

<sup>478</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 786.

<sup>479</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

juristas posicionarem-se de forma crítica sobre as leis vigentes, diante dessa aproximação metodológica proposta, que visualiza a existência de uma esfera normativa ou prescritiva, correspondente ao direito válido, bem como uma esfera descritiva, que parte do ponto de vista fático, correspondente ao direito efetivo.<sup>480</sup>

Ferrajoli propõe dentro dessa perspectiva garantista o desenvolvimento da crítica, da dúvida, da incerteza, devendo ser permanentemente questionada a validade das leis e de suas aplicações, desenvolvendo-se consciência acerca das fontes de legitimação jurídica dessas normas.<sup>481</sup>

O garantismo, dentro do terceiro significado proposto por Ferrajoli, “designa uma *filosofia política* que requer do direito e do Estado o ônus da justificação externa<sup>482</sup> com base nos bens e nos interesses dos quais a tutela ou a garantia constituem a sua finalidade”<sup>483</sup>.

O importante é a distinção entre os momentos do “ser” e do “dever ser” da norma, que, na maioria das vezes, não se apresentam coincidentes, havendo divergência insuperável, segundo Ferrajoli, entre normatividade e efetividade, sendo que a sua percepção pode evitar a falácia “naturalista e normativa, da assunção dos fatos como valores ou, ao contrário, dos valores como fatos”.<sup>484</sup>

José Alfredo de Oliveira Baracho afirma que “o Poder Legislativo lesiona direitos fundamentais, por sua simples inatividade ou mera omissão, em face do mandato constitucional.” Entende que a efetivação da cidadania plena demanda o aperfeiçoamento dos instrumentos processuais necessários para completar o papel do processo constitucional, já que os cidadãos não podem ser impedidos de gozar os direitos constitucionalmente previstos, mesmo quando dependentes de leis ainda não promulgadas, situação que não pode comprometer a sua efetividade.<sup>485</sup>

---

<sup>480</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 786-787.

<sup>481</sup> *Ibidem*, p. 787.

<sup>482</sup> Como ponto de vista externo, Ferrajoli aponta aquele “ponto de vista de baixo ou *ex parte populi*, e o interno é o ponto de vista do alto ou *ex parte principis*.”. *Ibidem*, p. 787-788.

<sup>483</sup> *Ibidem*, p. 787.

<sup>484</sup> *Ibidem*, p. 788-789.

<sup>485</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*, São Paulo: Saraiva, 1995, p. 55-56.

Baracho destaca o papel da justiça constitucional dentre as funções estatais, por envolver decisões sobre a constitucionalidade das normas jurídicas<sup>486</sup>, o que é completado pela lição de Ferrajoli, no sentido de que uma Constituição pode ser considerada muito avançada em função dos princípios e direitos por ela consagrados “e não passar de um pedaço de papel, caso haja defeitos de técnicas coercitivas – ou seja, de *garantias* – que propiciem o controle e a neutralização do poder e do direito ilegítimo”<sup>487</sup>.

Sobre a democracia política, Ferrajoli aduz que:

[...] se a regra do Estado liberal de direito é que *nem sobre tudo se pode decidir*, nem mesmo em maioria, a regra do Estado social de direito é aquela a qual *nem sobre tudo se pode não decidir*, nem mesmo em maioria: sobre questões de sobrevivência e subsistência, por exemplo, o Estado não pode não decidir, mesmo se não interessarem à maioria.<sup>488</sup>

Conclui afirmando que o princípio da democracia política, “relativo a *quem* decide, é, em suma, subordinado aos princípios da democracia social relativos *ao que não é lícito decidir e ao que não é lícito não decidir*”<sup>489</sup>.

A constatação de que o legislador, a par de se encontrar obrigado a editar os atos normativos, nos termos determinados pela constituição, se encontra também adstrito aos critérios por ela enumerados, é elementar na visão de Ingo Sarlet, que identifica a existência de inconstitucionalidade por omissão, quando o legislador deixa de cumprir a sua função, ou por omissão parcial, quando há atuação insuficiente, o que pode configurar também a inconstitucionalidade por ação.<sup>490</sup>

Em face da fixação do valor do salário mínimo pela Lei 8.149, de 07.05.92, em patamar inferior ao determinado pela Constituição, Sarlet noticia que a matéria foi submetida a julgamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro, por meio de Ação Direta de

---

<sup>486</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>487</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 786.

<sup>488</sup> *Ibidem*, p. 797.

<sup>489</sup> *Ibidem*, p. 798.

<sup>490</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos...*, p. 311.

Inconstitucionalidade (ADIn) 737-8, sendo o processo extinto sem resolução do mérito, por perda de objeto, diante da edição de nova lei fixando o valor para o período seguinte.<sup>491</sup>

Conclui o jurista que:

Na verdade, ainda que declarada fosse a inconstitucionalidade e, por via de consequência, a nulidade da lei, não se teria – como já assinalado – dado solução ao problema. Pelo contrário, cuidar-se-ia de hipótese relativamente à qual se advoga a possibilidade de uma declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, já que a ausência de lei ensejaria uma inconstitucionalidade ainda maior: em vez de um valor insuficiente, não teríamos valor algum.<sup>492</sup>

Sarlet afirma que o próprio Supremo Tribunal Federal acabou considerando o direito fundamental ao salário mínimo como direito dependente de lei e, portanto, positivado como norma de eficácia limitada, consagrando a impossibilidade de reconhecimento de direitos subjetivos a prestações, no âmbito desse direito social, o que contraria inúmeros posicionamentos doutrinários que vêm a norma constitucional acerca do salário mínimo como diretamente aplicável e plenamente eficaz.<sup>493</sup>

Leandro Konzen Stein noticia tentativa mais recente de justicialização do direito ao salário mínimo, na tentativa de fazer prevalecer os preceitos constitucionais a respeito, o que decorreu da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 4/DF<sup>494</sup>, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra a MP 2.019, de 22.04.2000. Referida arguição, embora tenha suscitado intensos debates no âmbito do STF, teve o mesmo desate que a ADIn 737-8, sendo o processo extinto sem resolução do mérito, em face da fixação de novo valor para o salário mínimo, por norma distinta daquela objeto de questionamento.<sup>495</sup>

---

<sup>491</sup> *Ibidem*, p. 312.

<sup>492</sup> *Ibidem*.

<sup>493</sup> *Ibidem*, p. 312-313.

<sup>494</sup>

Disponível

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=1&processo=4>> - Acesso em 06.10.2010.

<sup>495</sup> STEIN, Leandro Konzen. *A efetivação dos direitos fundamentais sociais no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade brasileiro: possibilidade de sindicabilidade da lei do salário mínimo por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental*. Disponível em: <<http://www.dartagnan.adv.br/8.pdf>> - Acesso em 06.10.2010.

Em se tratando de decisões judiciais, envolvendo a aplicação de normas constitucionais sobre direitos sociais, a doutrina e a jurisprudência encontram no princípio da “reserva do possível” justificativa para a sua inefetividade, tendo Sérgio de Oliveira Neto afirmado que:

[...] o Poder Judiciário, por mais bem intencionado que esteja no intuito de conferir cabal aplicabilidade às normas diretoras do sistema jurídico, não pode pretender arvorar a hercúlea tarefa de tentar suprir todas as carências sociais, mediante a expedição de uma ordem judicial. Que, de antemão, já se sabe que não alcançará efetividade, face a inexistência de condições materiais (leia-se, precipuamente, econômicas) capazes de viabilizar sua implementação.<sup>496</sup>

Ingo Sarlet, sobre o tema, afirma que os direitos sociais, cujo objeto agrega relevância econômica, ao menos para a doutrina preponderante estão sujeitos à reserva do possível, o que “implica uma necessária tomada de decisão a respeito da destinação de recursos públicos, cometida aos órgãos políticos e para tanto legitimados”. Dentro dessa visão e segundo Sarlet, mesmo que a norma constitucional acerca do salário mínimo seja reputada de alta densidade normativa, ou de eficácia plena, existem dúvidas razoáveis sobre a competência dos Tribunais, ainda que em face da atuação deficiente por parte do legislador, para determinar o valor do salário mínimo, garantindo tal pagamento aos titulares do direito.<sup>497</sup>

Entretanto, a argumentação acerca da reserva do possível como limite para a atuação judicial, na concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais, inseridos nas Constituições, não pode ser acolhida. É que as instâncias governamentais, submetidas à ideologia hegemônica, de perfil neoliberal e que coloca os valores do mercado por cima do atendimento das necessidades humanas, nunca proverão orçamento suficiente para o atendimento dos direitos fundamentais, consistentes em prestações positivas, para o integral atendimento dos direitos econômicos, sociais e culturais consagrados na Constituição Federal.

No subcapítulo 3.2, restou explicitada a posição doutrinária de Hélio Gallardo, para quem, dentro da ideologia hegemônica asseguradora da apropriação privada, nunca

---

<sup>496</sup> OLIVEIRA NETTO, Sérgio de. *O Princípio da Reserva do Possível e a Eficácia das Decisões Judiciais*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>> - Acesso em 04.10.2010.

<sup>497</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos...*, p. 314.



haverá destinação suficiente de recursos sociais<sup>498</sup>, situação também evidenciada por Franz Hinkelammert, para quem somente é possível assegurar a eficiência reprodutiva, transcendendo a calculabilidade<sup>499</sup>, que ignora as necessidades da vida humana, segundo Edgar Morin<sup>500</sup>. Assim, a construção de uma teoria, embasada na “reserva do possível”, não pode se acolhida de forma tranquila e pacífica, devendo ser problematizada, sobretudo em contexto social marcado por enorme desigualdade na distribuição da renda, como é o caso do Brasil, que não pode ser considerado um país pobre, já que os recursos materiais existentes são suficientes para o atendimento da população, caso implementada dinâmica social de participação equitativa no produto do crescimento.

Nesse sentido, Mirella Muniz afirma que o investimento de recursos públicos deve ser efetuado a partir das prioridades definidas pela Constituição Federal, devendo ser privilegiado o atendimento daquelas prestações que visam à dignidade da pessoa humana. Apenas quando remanescerem recursos, é que poderão ser colocadas em prática as demais opções políticas. Ou seja, a escassez de recursos não pode ser invocada para negar a implementação de prestações vinculadas aos direitos fundamentais.<sup>501</sup> Conclui a estudiosa que:

O fato de os direitos fundamentais sociais à prestação estarem condicionados, no que diz respeito à sua realização, pela disponibilidade de recursos e pela capacidade de deles dispor e, especificamente no que se refere ao salário mínimo, pelo princípio democrático da reserva parlamentar em matéria orçamentária é aspecto que deve ser levado em consideração, mas que não pode servir de obstáculo à fixação de um salário mínimo que propicie uma vida humana digna ao trabalhador brasileiro.<sup>502</sup>

Victor Abramovich e Christian Courtis apontam duas questões básicas atinentes à definição de conteúdos concretos justiciáveis, no que diz respeito às obrigações estatais em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais:

[...] por un lado, la vaguedad, y en ocasiones la ambigüedad de los textos en los que se han formulado esos derechos, y por otro, la falta de una práctica institucional de

<sup>498</sup> GALLARDO, Helio. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>499</sup> HINKELAMMERT, Franz. *Solidaridad...*, p. 34.

<sup>500</sup> MORIN, Edgar. *Op. cit.*, p. 37.

<sup>501</sup> MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano. *O direito fundamental ao salário mínimo digno: uma análise à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Editora LTr, 2010, p. 209/210.

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 210.

interpretación de los instrumentos ante la ausencia de mecanismos de aplicación adecuados.<sup>503</sup>

No tocante à interpretação das normas jurídicas, Luciana Caplan aponta o fato de os juristas encontrarem-se imbuídos de uma racionalidade privatista, em detrimento da racionalidade publicista, como uma das causas para a inefetividade dos direitos sociais, já que priorizam a aplicação das normas ordinárias em detrimento do comando constitucional, o que acaba negando vigência aos direitos sociais quando previstos apenas no texto constitucional. Referido tratamento decorre da ideologia neoliberal, que impede uma interpretação das normas legais, voltada para a priorização dos preceitos constitucionais, em prol da implementação e efetividade dos direitos sociais.<sup>504</sup>

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Antônio Carlos Wolkmer afirma:

Pode-se perfeitamente verificar que tanto o Poder Judiciário quanto a legislação civil refletem, tendo presente a especificidade brasileira, as condições materiais e os interesses político-ideológicos de uma estrutura de poder consolidada, no início do século XX, no contexto de uma sociedade burguesa agrário-mercantil, defensora de uma ordenação positivista e de um saber jurídico inserido na melhor tradição liberal-individualista.<sup>505</sup>

Para Kátia Arruda, a interpretação judicial constitui elemento essencial na efetividade dos direitos, entendendo que o ato de decidir é coincidente com o ato de interpretar. Reafirma a importância de uma “interpretação constitucional, pois a legitimidade do Judiciário está amparada na legitimidade da Constituição sobre a qual estão inseridos os magistrados.”<sup>506</sup>

Ressalta a jurista que o respeito aos direitos é uma construção cultural, sendo que a simples regulação da matéria é insuficiente para garantir sua eficácia social. Nesse sentido, torna-se importante esclarecer à sociedade o papel dos direitos sociais, dentre os quais se

<sup>503</sup> ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Op. cit.*, p. 66.

<sup>504</sup> CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais...*, p. 274-299.

<sup>505</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*, São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001, p. 97.

<sup>506</sup> ARRUDA, Kátia. *Op. cit.*, p. 61-71.

insere o direito do trabalho, e da dignidade do trabalho, para o desenvolvimento da cidadania e consolidação de um projeto de inclusão social.<sup>507</sup>

Herrera Flores percebe importante distinção entre a interpretação formalista e aquela contextualizada:

Véase el caso del *derecho*. Una interpretación formalista sólo accede a sus mecanismos internos sin introducir, más o menos abiertamente, el contexto de relaciones para el que toda normatividad jurídica se construye. Formalmente, el texto jurídico puede ser interpretado como a uno le parezca (no hay mas control de la interpretación que la lógica y la coherencia formal aporten). Aparentemente, no hay límites a la interpretación, pues la separación de los contextos le permite al intérprete *jugar* formalmente con los elementos que ya están dentro del fenómeno. Sin embargo, desde una perspectiva *contextual*, el texto jurídico –como cualquier otro entretrejimiento de argumentos y decisiones- debe ser interpretado en función de los contextos. El texto no puede escapar a algo más general que lo condiciona, es decir, a las formas genéricas de producción y extracción del valor social y a los contenidos elevados a metodologías de la acción social que predominan en los momentos espacio/temporales en los que -y para los que- fue creado. En ese sentido, se establecen límites a la interpretación y se crean esferas de responsabilidad en la interpretación: o bien el intérprete intenta adaptar y readaptar el texto a dicho contexto para reproducirlo y legitimarlo; o bien, el intérprete, atento a las necesidades y expectativas de la gente a las que se aplicará coactivamente el derecho, intentará, en la medida de las estrechas posibilidades que ofrece la acción jurídica (la cual es muy dependiente de la metodología de la acción social dominante), estirar las posibilidades que las garantías jurídicas ofrecen a la hora de un posible e hipotético trabajo de cambio y transformación de aquélla.<sup>508</sup>

Propugnando por um constitucionalismo de luta, Paulo Bonavides propõe:

As reflexões que ora fazemos legitimam, portanto, em nosso universo político, ou seja, em todas as esferas da nacionalidade, a adoção imediata de um constitucionalismo de luta, de resistência, e de ofensiva e libertação, que penetra a consciência nacional e se abraça com o mesmo fervor da proteção e o mesmo anseio de conquista, àquele que outrora instituiu as liberdades do Primeiro Mundo, nas pretéritas épocas revolucionárias do século XVIII.<sup>509</sup>

Luís Roberto Barroso identifica diferenças conceituais entre judicialização e ativismo judicial, que, segundo ele, constituem traços marcantes no ambiente jurídico

<sup>507</sup> *Ibidem*.

<sup>508</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural...*, p. 70.

<sup>509</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da democracia participativa*, São Paulo: Mallheiros Editores Ltda., 2008, p. 30-31.

brasileiro, sendo que o primeiro fenômeno decorre do modelo de Constituição adotado, cujo controle de constitucionalidade está afeto ao Poder Judiciário, decorrendo da vontade do legislador constituinte. Por outro lado, o ativismo judicial diz respeito à postura do magistrado quanto à interpretação da Constituição, “potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário”.<sup>510</sup>

Na defesa do ativismo judicial, Barroso afirma que o papel do tribunal constitucional é velar pelo cumprimento das regras democráticas, bem como pelos direitos fundamentais, os quais devem ser tomados como princípios, não atrelados a razões políticas ou de razão pública e sequer de doutrinas abrangentes, sejam tais ideologias de ordem política ou religiosa. Afirma também que a “conservação e a promoção dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas, é uma condição de funcionamento do constitucionalismo democrático”, sendo que a atuação do Judiciário corrobora a favor dos valores democráticos, sempre que corrige uma omissão legislativa ou declara a invalidade de uma lei inconstitucional.<sup>511</sup>

Entretanto, não se pode perder de vista que também os “juízes não são seres sem memória e sem desejos, libertos do próprio inconsciente e de qualquer ideologia e, conseqüentemente, sua subjetividade há de interferir com os juízos de valor que formula.”<sup>512</sup>

Wolkmer afirma que o Poder Judiciário no Brasil passa por crise de identidade, decorrente das contradições que permeiam a cultura jurídica nacional, cuja racionalidade técnico-dogmática, fundada em procedimentos lógico-formais e no mito da neutralidade, acaba impedindo sua evolução no mesmo ritmo das transformações sociais e da demanda pela solução coletiva dos conflitos.<sup>513</sup> Sobre o tema, aduz ainda:

Trata-se de uma instância de decisão não só submissa e dependente da estrutura de poder dominante, como, sobretudo, de um órgão burocrático do Estado, desatualizado e inerte, de perfil fortemente conservador e de pouca eficácia na solução rápida e global de questões emergenciais vinculadas, quer às reivindicações

---

<sup>510</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Cadernos da AMATRA IV, Ano V, n. 13, Porto Alegre: HS Editora, 2010, p. 72-86.

<sup>511</sup> *Ibidem*.

<sup>512</sup> *Ibidem*.

<sup>513</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo...*, p. 99.

dos múltiplos movimentos sociais, quer aos interesses das maiorias carentes de justiça e da população privada de seus direitos.<sup>514</sup>

Diante desse quadro, Wolkmer afirma que no julgamento de questões de importante significação social, há tendência do Judiciário em retroceder no sentido de uma “não-decisão”, ou seja, ou não aplica a lei ou não decide, já que atuação diversa poderia implicar na ampliação dos conflitos.<sup>515</sup>

É o que aconteceu no caso da ADIn 737-8, referente à ação de inconstitucionalidade envolvendo o valor do salário mínimo fixado em 1992, bem como no da ADPF nº 4/DF, referente à arguição de descumprimento de preceito fundamental atinente ao salário mínimo, pela MP 2019/2010, como já anotado linhas atrás, em que o Supremo Tribunal Federal acabou por extinguir ambos os processos sem resolução do mérito, por perda de objeto, diante da edição de nova lei, que definiu o patamar salarial do ano seguinte.

Trata-se de caso típico de não decisão<sup>516</sup>, em que a postergação do julgamento acaba gerando a perda de objeto no processo, em detrimento da efetividade do direito constitucionalmente assegurado a milhões de brasileiros. Referido procedimento é inaceitável em ambiente onde impera a democracia substancial ou social, nos termos definidos por Ferrajoli, para quem, nesse caso, há assuntos sobre os quais “não é lícito não decidir”<sup>517</sup>, com destaque para os direitos fundamentais, sejam eles direitos civis e políticos ou direitos econômicos, sociais e culturais, cuja efetividade demanda uma visão integral e inter-relacionada dos mesmos.

É importante anotar que Wolkmer não descarta a importância do Judiciário como instância futura de absorção dos conflitos coletivos, ressaltando a relevância da formação de

---

<sup>514</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>515</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>516</sup> A atualidade da teoria de Wolkmer quanto à estratégia de não decisão, adotada pelo Judiciário brasileiro, é demonstrada pelo emblemático julgamento envolvendo o Recurso Extraordinário (RE) 630147, sobre a constitucionalidade e aplicabilidade da Lei Complementar (LC) 135, de 04.06.2010, conhecida como a “Lei da Ficha Limpa”. Às vésperas da eleição presidencial brasileira de 2010, sendo o julgamento da maior relevância, pois envolveu a definição acerca da aplicabilidade imediata da lei, permitindo ou não a candidatura de “fichas sujas”, o STF registrou empate nas votações, deixando a questão em suspenso, sem qualquer definição. Notícia disponível no site do STF <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=162628>> - Acesso em 06.10.2010. Diversos meios de comunicação destacaram o assunto, sendo citada a revista Época, como exemplo. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI174335-18176,00.html>> - Acesso em 06.10.2010.

<sup>517</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 798.

seus membros em cultura jurídica apta à compreensão da sociedade e de seus conflitos, abrindo-se para a democratização, o que demanda a “necessária tarefa da democratização e descentralização da Justiça”.<sup>518</sup>

Assim, ao mesmo tempo em que não se pode acreditar que a mera existência da garantia jurídica seja suficiente para viabilizar o real acesso aos bens de vida, que a norma legal pretendeu assegurar, tampouco se pode atribuir a efetividade do conteúdo normativo à exclusiva atuação judicial, eis que também os juízes encontram-se inseridos em contextos marcados por ideologias comprometidas com os interesses dominantes.

Ademais, quando uma demanda é submetida a apreciação judicial, tal ocorre, via de regra, porque já se verificou uma lesão a direito, ou pelo menos uma ameaça de lesão, sendo certo que a plena efetividade dos direitos depende de instância anterior à judicial. Segundo Luís Roberto Barroso, a efetividade das normas jurídicas, via de regra, decorre do seu cumprimento espontâneo, salvo quando a norma confronta sentimentos sociais enraizados, com tendência a cair em desuso, ou exigindo, para sua aplicação, o exercício de forte coerção estatal.<sup>519</sup> A instância judicial constitui apenas uma garantia de que, na hipótese de descumprimento dos preceitos legais, haverá uma resposta estatal obrigando à sua implementação, sancionando a conduta reputada ilegal.

Nesse sentido, tem-se que o respeito espontâneo à legislação é extremamente relevante, pois apenas a instância judicial não é capaz de oferecer resposta em prazo razoável a todos os cidadãos, na hipótese de lesões massivas aos direitos.

Para isso, os seres humanos devem se imbuir da condição de cidadania, exigindo o integral cumprimento dos direitos humanos, inclusive no que diz respeito ao patamar remuneratório pelo trabalho, o que constitui a fonte de produção de todo o valor social.

As conquistas decorrentes dos movimentos de luta podem e devem ser institucionalizados, devendo ser as leis cumpridas espontaneamente, sobretudo pelas instâncias governamentais, incumbindo ao governo federal zelar pela eficácia do salário mínimo nos moldes previstos na Constituição Federal.

---

<sup>518</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo...*, p. 100 e 103.

<sup>519</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional...*, p. 83.

Todavia, não se pode olvidar que o respeito aos direitos é uma construção cultural e que a mera regulação legal da matéria não é suficiente para garantir sua eficácia social, razão pela qual o papel dos direitos sociais precisa ser constantemente ressaltado, devendo integrar a agenda de luta dos trabalhadores, também para exigir das instâncias governamentais a fixação do salário mínimo em valores suficientes para garantir a dignidade dos trabalhadores, consolidando um projeto de maior inclusão social.

## **CAPÍTULO 4**

### **BRASIL: UM ESTADO FEDERAL**

O desenvolvimento de capacidades e o decorrente empoderamento cidadão serão mais viáveis na medida em que levarem em conta os aspectos comunitário e local, mediante controle exercido pelos sujeitos envolvidos, em participação democrática, resultando numa melhor consolidação dos processos de luta tendentes à efetividade dos direitos humanos, dentre os quais se inclui o salário mínimo.

No Brasil, por força de dispositivo constitucional, o salário mínimo é unificado nacionalmente, sem levar em conta as peculiaridades locais dos Estados-membros, cujas diversidades regionais justificam o estudo acerca das suas potencialidades legislativas, na fixação de valores diferenciados para o patamar salarial exigível no âmbito de seus territórios, a partir das reais condições de vida dos trabalhadores neles inseridos.

Referida análise não pode invisibilizar ou ocultar a relevância do salário mínimo nacional, como patamar remuneratório de milhões de trabalhadores e também pelo fato de os benefícios da Previdência Social serem a ele atrelados por força de norma constitucional.

O exercício efetivo da racionalidade de resistência pelos coletivos envolvidos em processos de luta social implica em conhecer bem as condições sociais, econômicas e culturais, atentando para o contexto político e jurídico do Estado-membro envolvido, sem perder de vista o contexto nacional, que acaba por interferir no âmbito regional.

A criação de outro tipo de cidadania, em que a dimensão do político seja exercitada por meio de atividade compartilhada, visando potencializar o protagonismo popular da cidadania, demanda o conhecimento do arcabouço jurídico estadual e federal, que deve ser usado como instrumental de luta em prol da efetividade dos direitos humanos.

Referida efetividade, tomados os direitos humanos de forma integral, deve respeitar as peculiaridades e circunstâncias culturais, econômicas e territoriais das diversas regiões brasileiras. Afinal de contas, as dimensões continentais do Brasil determinaram sua organização política como Estado federal, abrigando uma pluralidade de ordenamentos



jurídicos e de construções culturais distintas, contando com especificidades regionais, que devem interferir na fixação dos valores mínimos dos salários a serem praticados, ano após ano, de forma a prestigiar a dignidade da pessoa humana também após a aposentadoria, razão pela qual também o valor do salário mínimo nacional deve constar da agenda de luta dos trabalhadores e de outros coletivos.

Para uma melhor apreensão do tema, torna-se necessário pesquisar as origens do federalismo no Brasil, buscando identificar os contextos políticos, econômicos, jurídicos e sociais de sua formação. A análise deve envolver também a coexistência de ordenamento jurídico próprio em cada um dos Estados-membros juntamente com todo um arcabouço normativo federal, com o qual deve compatibilizar-se por força da Constituição Federal, sempre com o objetivo de entender o fenômeno da regionalização do salário mínimo e o processo de sua unificação, mediante estudo dos fatos a partir de uma perspectiva histórica.

Baracho reputa fundamental conhecer as relações existentes entre o Estado Federativo e seus membros, por meio da delimitação dos respectivos direitos, já que “o federalismo é um modo de realização do direito diferente do unitarismo”<sup>520</sup>.

O Estado federal pressupõe a existência de uma Constituição Federal para instituí-lo, pois ele decorre de típica criação jurídico-política, havendo uma relação de causalidade estrita entre a Constituição Federal e o Estado federal. Sua organização pressupõe duplo ordenamento, ou seja, aquele da Federação ou da União e aquele oriundo dos Estados, sendo que o ordenamento federal é o central, cujas normas terão âmbito de incidência nacional, abrangendo o território e a população do Estado federal. Os ordenamentos jurídicos dos Estados são parciais e intraestatais. Assim, cabe à Constituição Federal assegurar a coexistência harmônica entre esses múltiplos ordenamentos jurídicos, o central, a cargo da União e os parciais, a cargo dos Estados-membros.<sup>521</sup>

Em verdade, o federalismo implica em descentralização política, decorrente de ficção legal e contraposta à ideia de centralização do poder, que, quando posta em prática,

---

<sup>520</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*, Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 17-18.

<sup>521</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010, p. 273-274.

gera uma espécie de desfederalização em vários Estados, aproximando-os mais do modelo do Estado unitário<sup>522</sup>. É que, segundo Baracho:

A forma de Estado federal implica, normalmente, a distribuição territorial do poder político, com a coexistência de esferas de governo, com competências definidas, possibilitando coordenação e independência. Dentro desse entendimento, no Estado federal não deve ocorrer um poder para regular todos os aspectos da atividade estatal, desde que o governo central surge legalmente limitado no exercício de algumas funções, ao passo que importantes esferas da atividade governamental são dirigidas às unidades locais.<sup>523</sup>

Alguns aspectos do federalismo, salientados por Baracho, correspondem à existência de nacionalidade única, que é aquela de âmbito federal, além da unidade territorial, não afetada pela subdivisão em Estados-membros. Ademais, o Estado federal deve contar com organização estatal completa, no que diz respeito ao legislativo, executivo e judiciário.<sup>524</sup>

Outra característica que constitui traço essencial do federalismo corresponde ao monopólio da interpretação constitucional conferida a órgão federal, que são as Cortes Constitucionais ou Tribunais da Federação. Segundo Baracho, no Estado federal, “as Cortes Constitucionais têm a missão de garantir o equilíbrio das competências nacionais e dos Estados-membros, reparando qualquer exorbitância de uns com os outros”<sup>525</sup>. Assim, a existência de uma corte suprema no Estado federal garante a supremacia da Constituição Federal e viabiliza a existência política da Federação e de cada um dos seus membros.<sup>526</sup>

Léo Ferreira Leoncy assevera que o Estado federal constitui peculiar forma de exercício do poder político em dado território, onde são definidos vários centros autônomos de difusão do poder sobre um mesmo espaço territorial e diferentes esferas territoriais de validade das normas jurídicas, tornando o Estado federal uma comunidade jurídica

---

<sup>522</sup> Segundo Raul Machado Horta, o Estado Unitário, a Confederação de Estados e o Estado Federal são as figuras estatais que configuram a estrutura espacial do Estado. A Confederação, segundo ele, hoje é praticamente uma referência histórica, tendo encerrado sua trajetória, após as experiências da Confederação Germânica, da Confederação Suíça e da Confederação Norte-Americana. Por outro lado, também o Estado Unitário encontra-se em processo de renovação estrutural, em face da ampliação do grau de descentralização, buscando formas avançadas do regionalismo, o que se verifica na Itália e Espanha, surgindo o Estado Regional, que constitui estrutura intermediária, entre as fronteiras do Estado Federal e do Estado Unitário. HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 273.

<sup>523</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo...*, p. 21-22.

<sup>524</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>525</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>526</sup> *Ibidem*, p. 32-33.

descentralizada<sup>527</sup>. Assim, torna-se necessária a existência de uma Corte suprema, que no Brasil é o STF, apto a aferir a constitucionalidade, do ponto de vista da Constituição Federal, das diferentes manifestações normativas emanadas no âmbito territorial dos Estados-membros.

Por essa razão, exsurge a importância de explicitar as circunstâncias da formação do federalismo no Brasil, por meio da análise das diversas Constituições<sup>528</sup>, bem como os principais aspectos da sua estrutura jurídica e política, e, ainda, o limite da autonomia conferida aos Estados-membros quanto à produção normativa nos respectivos âmbitos territoriais. Tal intento torna-se ainda mais relevante no que concerne à fixação de valores diferenciados para o salário mínimo, sobretudo quando se questiona a validade dessas normas regionais ou estaduais em face da Constituição Federal, que prevê a existência de salário mínimo nacionalmente unificado, consoante anotado no inciso IV do artigo 7º.

#### 4.1 Estado federal: a formação do federalismo no Brasil

Em alguns países, o federalismo foi implantado por motivações de ordem real, enquanto em outros por mero exercício da imitação, sendo os EUA a primeira experiência do Estado federal na atualidade<sup>529</sup>, o qual foi também adotado pela Suíça, Alemanha, bem como por antigas colônias da Espanha e de Portugal, como é o caso do México, Venezuela, Brasil e Argentina.<sup>530</sup>

<sup>527</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual*, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1.

<sup>528</sup> A Federação foi inserida nas sucessivas Constituições brasileiras, a partir de 1891, sendo que o seu funcionamento sempre mereceu reparos, pois manifesto o declínio da ordem federativa pelos constituintes de 1946, 1967 e 1969, que amesquinham o espaço autônomo conferido às unidades participantes, agigantando a União e o poder central do Presidente da República. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo...*, p. 187. No mesmo sentido, Raul Machado Horta afirma que no Brasil, “a partir da Constituição de 1934, os Estados perderam substancial competência legislativa em favor da União e passaram a suportar técnicas de homogeneização colocadas a serviço do primado da Federação”. HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 278.

<sup>529</sup> Baracho afirma que a ideia federal pode ser encontrada em sociedades políticas antigas, constituindo traço marcante na evolução política europeia, podendo ser identificados princípios federativos desde a Grécia antiga, onde “Pérgles ensaiou criar uma união integrada de todas as cidades gregas. A liga lacedemônica, que teve caráter estritamente militar e espírito oligárquico, tinha uma única política exterior, simples extensão da defesa comum, pelo que não chegou a ensaiar nem uma federação, nem confederação, pois estava organizada debaixo da hegemonia de Esparta.” Também a Itália antiga teria experimentado um ensaio do federalismo, por meio da Confederação etrusca, onde suas cidades estabeleceram modelo autêntico, pelos seus traços distintivos. Admite, entretanto, que a ideia federal, como conceito ou forma de organização política, só teria surgido com a Constituição Americana de 1787, cuja vigência teve início em 1789. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo...*, p. 11-12.

<sup>530</sup> *Ibidem*, p. 15.

O aparecimento do Estado federal nos EUA, segundo Bandeira de Mello, teve origem nas treze colônias, que formaram seu núcleo inicial. Referidas colônias contavam com organização política, história e tradições próprias, mantendo unidade na linguagem, religião e lei, elementos que permitiram a criação de laços de união entre elas, todas sujeitas ao comando da Coroa inglesa.<sup>531</sup>

A natureza essencial do federalismo não se encontra adstrita à terminologia constitucional ou legal adotada, decorrendo mais, segundo Baracho, das forças econômicas, sociais, políticas e culturais, que demandam a implementação de um Estado federal, o qual se apresenta como solução para os problemas de organização política. Afirma o constitucionalista que o federalismo “não pode ser coerente em uma sociedade cujas diversidades são tão grandes que não podem levar à integração.”<sup>532</sup>

Registra-se a existência de tentativas frustradas no sentido de congregar as ex-colônias inglesas, cuja união decorreu da necessidade de reação conjunta em face da Coroa Inglesa, o que lhes conferia maior probabilidade de êxito. Tal união propiciou a proclamação da independência em 1776, surgindo treze Estados autônomos entre si<sup>533</sup>, os quais, posteriormente, reuniram-se em congresso e adotaram os “Artigos de uma Confederação e União Perpétua” na base dessa importante aliança, ao mesmo tempo ofensiva e defensiva, ratificada por todos os Estados apenas em 1781.<sup>534</sup>

Entretanto, as dificuldades decorrentes do relacionamento interno e externo das ex-colônias inglesas, agora independentes, geraram a revisão do pacto outrora firmado, com fortalecimento do centro e da unidade dos membros, sendo aprovada a Constituição que passou a vigorar em 1789, após sanção do povo dos Estados. Para um maior controle do poder central, atribuído à União, foi instituído sistema de pesos e contrapesos, marcado por dois elementos essenciais, que são: 1) a divisão de competências entre o governo central e os governos regionais, estabelecida por meio de uma constituição; 2) a interferência direta e

---

<sup>531</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza jurídica do Estado Federal*, São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1948, p. 11-12.

<sup>532</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo...*, p. 8.

<sup>533</sup> A federação nos EUA decorreu da agregação de Estados independentes, que, abrindo mão de sua soberania, se uniram para formar um único Estado, no qual passaram a dispor tão-somente de autonomia. No Brasil, a federação decorreu da desagregação de um Estado unitário, cuja descentralização implicou na repartição de competências entre a União e os Estados-membros. Disponível em: <[http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/PoliticaeEleicoes/pacto\\_federativo.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/PoliticaeEleicoes/pacto_federativo.pdf)> - Acesso em 26.09.2011.

indireta dos Estados nas decisões da União. Bandeira de Mello afirma que “desse expediente político surgiu uma nova forma de Estado, intermédia entre a confederação de Estados e o Estado unitário, que recebeu o nome de Estado federal”.<sup>535</sup>

No Brasil, a formação do Estado federal tem fundamento histórico bastante distinto daquele verificado nos EUA, sendo que a primeira experiência administrativa posta em prática pela Coroa Portuguesa foi o sistema de capitanias hereditárias, implantadas exitosamente em outras ilhas do Oceano Atlântico. O território foi dividido em extensas faixas territoriais, doadas a pessoas que tinham interesse e recursos para a colonização, os capitães ou donatários.<sup>536</sup>

Referido sistema de capitanias hereditárias serviu para estabelecer núcleos de povoamento dispersos, praticamente sem contato entre si, gerando centros de interesses econômicos e sociais diferentes, com importantes repercussões na estrutura do Estado brasileiro, como Estado federativo.<sup>537</sup>

O fracasso das capitanias hereditárias, onde poucas lograram prosperar, levou Portugal a centralizar a administração política da colônia e limitar o poder quase absoluto então conferido aos donatários, fazendo prevalecer as ordens reais. Foi então instalada na Capitania de Todos os Santos (Bahia) a sede do Governo-Geral do Brasil<sup>538</sup>, introduzindo-se o elemento unitário na organização colonial, coexistente com as diferentes capitanias.<sup>539</sup>

Sucederam-se então, em Salvador, os governos de Tomé de Souza (1549 a 1553), Duarte da Costa (1553 a 1555) e Mem de Sá (1558 a 1572), fundador da cidade do Rio de Janeiro. Em 1572, o rei de Portugal, D. Sebastião, rompendo com o unitarismo, instituiu no Brasil o sistema de duplo governo, o do Norte, com sede em Salvador, e o do Sul, com sede no Rio de Janeiro, o que não logrou êxito, sendo o Brasil reunificado. Em 1621, a colônia foi dividida em dois Estados: o Estado do Brasil e o Estado do Maranhão, com nova reunificação

---

<sup>534</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>535</sup> *Ibidem*, p. 14-15.

<sup>536</sup> SANCHEZ, Eduardo. Difusão Cultural do Livro – DCL. *Método de ensino globalizado: educação para todos*, São Paulo: Editora Parma Ltda., p. 224-225.

<sup>537</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>538</sup> SANCHEZ, Eduardo. *Op. cit.*, p. 224-225.

<sup>539</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 72.

em 1775, pelo Marquês de Pombal<sup>540</sup>. No período, os diferentes interesses sociais, econômicos e geográficos desses dois Estados distintos, geraram a sua fragmentação, surgindo outros centros autônomos, sujeitos a poderes político-administrativos regionais e locais, com subdivisão das capitanias, dando origem à capitania independente do Maranhão, bem como de Minas Gerais, que se destacou de São Paulo, além da capitania do Rio Grande do Sul, dentre outras.<sup>541</sup>

Segundo José Afonso da Silva, essa estrutura colonial, com organizações político-administrativas independentes, foi responsável pelo delineamento da estrutura do Estado brasileiro, após a independência. Para ele:

[...] notamos que, na dispersão do poder político durante a colônia e na formação de centros efetivos de poder locais, se encontram os fatores reais do poder, que darão a característica básica da organização política do Brasil na fase imperial e nos primeiros tempos da fase republicana, e ainda não de todo desaparecida: a formação coronelística oligárquica.<sup>542</sup>

A divisão da colônia em dois Estados distintos ocorreu no período da União Ibérica (1580 a 1640), em que Portugal foi unificado à Espanha por determinação do rei D. Felipe II, após a morte de D. Sebastião, sem deixar herdeiros, extinguindo-se a dinastia de Avis. Apenas em 1640 foi restaurada a monarquia portuguesa com a Dinastia de Bragança. Entretanto, a União Ibérica constituiu importante fator de expansão do território brasileiro, pois, no período, perdeu importância a linha imaginária decorrente do Tratado de Tordesilhas, firmado entre Portugal e Espanha.<sup>543</sup>

No Brasil, os séculos XVII e XVIII foram marcados pelas expedições conhecidas como bandeiras, integradas pelos bandeirantes, com a missão de aprisionar índios, para escravizá-los, além de procurar ouro e pedras preciosas, o que acabou deslocando o centro de poder do nordeste para o sudeste, transferindo-se a capital de Salvador para o Rio de Janeiro.<sup>544</sup>

---

<sup>540</sup> Disponível em: <<http://www.colegioweb.com.br/historia/o-governogeral-do-brasil--.html>> - Acesso em 05.09.2011.

<sup>541</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 72-73.

<sup>542</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>543</sup> SANCHEZ, Eduardo. *Op. cit.*, p. 224-225.

<sup>544</sup> SANCHEZ, Eduardo. *Op. cit.*, p. 226-227.

A passagem do século XVIII para o século XIX, no âmbito internacional, registrou a ocorrência de duas importantes revoluções: a independência das Treze Colônias Inglesas da América do Norte e a Revolução Francesa, ambas com inegáveis impactos no sistema colonial então imperante<sup>545</sup>.

No período, houve inúmeras rebeliões no território brasileiro. Algumas, por não questionarem a ordem colonial diretamente mas tão-somente alguns aspectos específicos dela, foram denominadas “rebeliões nativistas”, com destaque para o Quilombo dos Palmares (1630 a 1694), a Revolta de Beckman (1684), a Guerra dos Emboabas (1707 a 1709), a Guerra dos Mascates (1709) e a Revolta de Felipe dos Santos (1720). Os movimentos “separatistas” ainda no séc. XVIII surgiram como manifestações contrárias ao interesse metropolitano, sendo influenciados pelas ideias de igualdade e liberdade, propagadas pelo iluminismo na Europa, bem como pela independência dos Estados Unidos. Dentre esses, destacam-se a Inconfidência Mineira ou Conjuração Mineira (1789) e a Conjuração Baiana (1798).<sup>546</sup> O sistema colonial, de índole essencialmente mercantilista, apresentava sinais de esgotamento, mostrando-se inconveniente para a elite colonial, já consciente do sistema de exploração a que a colônia era submetida pela metrópole.<sup>547</sup>

Em 1808, a transferência da família real portuguesa para o Brasil, sob proteção inglesa, criou condições favoráveis para a ruptura do pacto colonial, o que inclusive era do interesse da Inglaterra, em face da revolução industrial experimentada naquele país, com necessidade de abertura de novos mercados consumidores. Ocorreu então uma inversão da relação entre metrópole e colônia, sendo que a sede política do império passou a ser a periferia, introduzindo-se profundas alterações na vida brasileira, o que incluiu a abertura dos portos brasileiros às nações amigas e a instalação de fábricas manufatureiras. O Brasil foi elevado à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves em 1815, sendo criado o Supremo Conselho Militar e de Justiça no Rio de Janeiro, o Conselho de Estado, com elevação do Tribunal de Relação do Rio de Janeiro à categoria de Casa de Suplicação, à qual foi atribuída competência para proferir julgamentos em última instância. Foram criados a Imprensa Régia e o Real Erário, bem como o Banco do Brasil, conferindo-se a liberdade de imprensa, com suspensão da censura prévia, dentre inúmeros outros feitos. A permanência da Corte no Brasil

---

<sup>545</sup> MARQUES, Adhemar. *Pelos caminhos da história*, Curitiba: Editora Positivo, 2006, p. 379.

<sup>546</sup> SANCHEZ, Eduardo. *Op. cit.*, p. 228-229.

<sup>547</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 386.

permitiu a implantação de importante estrutura administrativa, que viabilizou, posteriormente à independência, a organização do Estado brasileiro.<sup>548</sup>

A Corte Portuguesa permaneceu no Brasil até 1820, quando eclodiu em Portugal a Revolução Constitucionalista, na cidade do Porto, caracterizada como movimento de perfil liberal, protagonizado pela burguesia mercantil portuguesa, que propugnava pela constitucionalização de Portugal, o que exigiu o retorno de D. João VI aquele país. Referido movimento, em relação ao Brasil, apresentou tendências recolonizadoras, provocando reações por parte da aristocracia agrário-escravocrata brasileira.<sup>549</sup>

A Constituição portuguesa de 1822 visando assegurar a “união real” previu uma Regência para o Brasil, constituída de cinco membros, encarregada de exercer o poder executivo, mediante delegação da Coroa portuguesa.<sup>550</sup> Entretanto, tal intento não perdurou, pois naquele mesmo ano o Brasil declarou-se independente de Portugal<sup>551</sup>, sendo que esse processo emancipacionista assumiu a condição peculiar de transição de colônia para império, com ares de arranjo político, no qual foram garantidas a manutenção do regime monárquico e a preservação da unidade territorial, concentrando-se o poder nas mãos de D. Pedro I. Também restaram contemplados os interesses das elites dominantes, consistentes na manutenção da estrutura latifundiária e do trabalho escravo, dando-se prioridade aos interesses ingleses, bem como às vantagens conferidas aos comerciantes portugueses residentes no Brasil. Foi mantida, também, a exclusão política das camadas populares.<sup>552</sup>

O primeiro intento de organização do Estado brasileiro ocorreu por meio da Assembleia Constituinte que se reuniu em maio de 1823, tendo sido convocada antes mesmo da própria independência, visando elaborar e promulgar a primeira Constituição do país, embasada no ideário liberal.<sup>553</sup>

---

<sup>548</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 396-398.

<sup>549</sup> *Ibidem*, p. 399-400.

<sup>550</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Op. cit.*, p. 133-134.

<sup>551</sup> Adhemar Marques registra que “A Independência é fruto de uma guerra, não é dádiva de Portugal, nem um presente da Casa de Bragança”, sendo necessário relativizar o significado histórico da independência que não representou ruptura com as estruturas socioeconômicas da época. Foram os Estados Unidos que reconheceram, em 1824, em primeiro lugar, a independência do Brasil. MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 401. José Afonso da Silva registra que em 07.09.1822 foi proclamada a independência, da qual surgiu o Estado brasileiro, sob governo imperial, que perdurou até 15.11.1889, quando teve início a República. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 74.

<sup>552</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 399-400.

<sup>553</sup> *Ibidem*, p. 401.



Referido constitucionalismo refletiu os valores institucionais dominantes, consagrando o liberalismo econômico, sem intervenção estatal, bem como o dogma da livre iniciativa. Havia também o claro objetivo de se limitar o poder do governo central, consagrando a supremacia dos direitos individuais. Os contextos político e econômico do período imperial são marcados por uma sociedade estruturada basicamente em dois pilares: a monocultura latifundiária e o trabalho escravo.<sup>554</sup>

A preocupação existente no período pós-colonial em limitar o poder do governo central revela o sentimento federalista do povo brasileiro, que segundo Raul Machado Horta tem raízes no passado, identificando-se manifestações federalistas<sup>555</sup> desde a Constituinte de 1823, tendentes à adoção da monarquia federativa. Referida ideia foi objeto de críticas, embasadas na doutrina de Montesquieu, considerando haver incompatibilidade entre a monarquia e o sistema federativo.<sup>556</sup> Na sequência histórica, aduz Machado Horta que:

A dissolução da Constituinte passou a assinalar, como observa *Felisbello Freire*, o berço da concepção federalista, que foi impregnar, na versão do autor da *História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, a fugaz Confederação do Equador, implantada pela revolução pernambucana de 1824, e a mais duradoura República do Piratinin, na qual alvoreceu o espírito republicano do Rio Grande do Sul. As idéias federalistas agitaram as reuniões da Câmara e do Senado do Império, durante as discussões da proposição que autorizava a subsequente reforma da Constituição de 25 de março de 1824.<sup>557</sup>

O projeto oriundo da Assembleia Constituinte de 1823 ficou conhecido como Constituição da Mandioca, pois atribuía poderes aos que possuíam determinada renda anual aferida com base na produção de alqueires de mandioca, tendo também a preocupação em limitar os poderes do Imperador, que, insatisfeito, acabou por dissolver a Assembleia em novembro de 1823. Prevaleceram o caráter autoritário e as tendências absolutistas do Imperador, resultando na primeira Constituição brasileira de 1824, por ele outorgada.<sup>558</sup>

<sup>554</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*, São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 28-29.

<sup>555</sup> Para Adhemar Marques, a questão do federalismo, juntamente com os ideais republicanos, remonta ao movimento de 1817, conhecido como Revolução Pernambucana, cujos ideais de tendência liberal, separatista e republicana foram retomados pela Confederação do Equador em 1824. MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 403-405.

<sup>556</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 332.

<sup>557</sup> *Ibidem*.

<sup>558</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 403.

Em 07.04.1831, o Imperador D. Pedro I abdicou do poder, em prol do filho, o que decorreu das fortes tensões sociais e de pressões dos liberais por reformas. Durante a menoridade de D. Pedro II, instaurou-se no Brasil o período regencial que se estendeu de 1831 a 1840, encarado por muitos como uma experiência republicana, uma vez que os regentes eram eleitos para exercer mandatos temporários. Durante o período regencial, as elites políticas brasileiras dividiram-se em três grupos: liberais moderados, liberais exaltados e restauradores ou caramurus. Essa divisão refletia o confronto maior existente entre as elites políticas de tendências descentralizadoras (origem do federalismo) e aquelas de tendências centralizadoras, defensoras do unitarismo e receosas de que o enfraquecimento do governo central pudesse comprometer a unidade político-territorial do Brasil.<sup>559</sup>

Com a morte de D. Pedro I em 1834, houve a formação de duas correntes políticas, uma delas composta pelos chamados “regressistas”, decorrente da união dos restauradores, que antes pretendiam o retorno de D. Pedro I ao poder, com alguns setores dos liberais moderados. A outra corrente integrada pelos denominados “progressistas” era formada pelos liberais exaltados, que se uniram a outros setores dos liberais moderados. Esses grupos posteriormente deram origem aos primeiros partidos políticos do Brasil: partido Conservador e partido Liberal.<sup>560</sup>

O regime constitucional brasileiro, dentre os demais países da América Latina, foi o primeiro a ser sistematizado, sob o comando da monarquia, sendo natural, segundo Wolkmer, que o texto imperial não tenha adotado ideias revolucionárias ou progressistas, sobretudo no que diz respeito aos direitos sociais. O teor conservador da Carta de 1824 restou ainda mais acirrado com a Lei de interpretação de 1840.<sup>561</sup>

A perda de poder da classe dominante, em decorrência da abolição da escravatura, com desagregação da economia de índole essencialmente agrária, o que, aliado a outros fatores relevantes, como a crise militar e a debilitação das relações entre Igreja e Estado, responsáveis pelo enfraquecimento da monarquia, criou cenário favorável para o fim do Império e a implantação da República em 1889.<sup>562</sup>

---

<sup>559</sup> *Ibidem*, p. 406.

<sup>560</sup> *Ibidem*.

<sup>561</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo ...*, p. 30.

<sup>562</sup> *Ibidem*.

O princípio federativo, concebido como imposição topográfica do território brasileiro pelo Manifesto Republicano de 3.12.1870, ingressou efetivamente no arcabouço do direito público brasileiro, após a queda da monarquia e implantação da República em novembro de 1889. Nesse sentido, o Decreto n. 1, de 15.11.1889, que é o ato inaugural do governo provisório da República, demonstra a clara influência recebida da doutrina da soberania dos Estados-membros, consagrando, enfim, a República e a Federação. Raul Machado Horta afirma que as antigas Províncias do Império transformaram-se em Estados da Federação, os quais foram investidos “no exercício da legítima soberania”<sup>563</sup>, para decretar oportunamente sua Constituição definitiva, eleger os seus corpos deliberativos e os seus governos locais.”<sup>564</sup>

Entretanto, a soberania dos Estados-membros prevista no Decreto n. 1/1889 desvaneceu-se por força do Decreto n. 7, editado naquele mesmo ano, sendo mitigada a autonomia a eles conferida, a qual acabou por sucumbir em face das sucessivas intervenções do poder federal.<sup>565</sup> Houve, pois, inegável retrocesso, uma vez que, o federalismo autêntico, segundo Baracho, pressupõe uma divisão de poderes entre seus componentes, dificultando as formas despóticas de governo e a preponderância do executivo.<sup>566</sup>

Assim, tem-se que o Decreto n. 7/1889 restringiu a autonomia dos Estados, fazendo prevalecer o poder central e submeteu os Estados-membros a intervenções incompatíveis com a forma federativa do Estado. A supremacia da União sobre os Estados, no regime federal, não pode implicar em desrespeito aos limites de atuação acordados, como ocorreu naquele período em que estavam sendo discutidos os projetos para a elaboração da primeira constituição republicana do país.

No período republicano, o café passou a ser o produto econômico mais importante, o que consolidou a região sudeste como centro de poder, com destaque para os

---

<sup>563</sup> Bandeira de Mello afirma não haver fundamentação jurídica a amparar a tese de divisão da soberania, sendo esta uma qualidade do poder público de decidir em última instância, de modo incondicionado, sendo indivisível. Para ele, “o poder público se organiza em competências que se auxiliam e se integram, mas essa pluralidade de atribuições, que se não chocam, não se confunde com a dualidade da soberania”, que constitui atributo exclusivo do Estado Federal. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Op. cit.*, p. 25-26.

<sup>564</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 333.

<sup>565</sup> *Ibidem*, p. 334.

<sup>566</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo...*, p. 54.

estados de São Paulo e Minas Gerais. A República Velha<sup>567</sup> correspondeu ao período marcado pelo surgimento de uma elite cafeeira, em que a ordem jurídica esteve subordinada e comprometida com as condições político-sociais dos produtores de café. Verificou-se a ruptura com o período anterior, o Império, cuja base econômica era a produção da cana de açúcar, estando o poder político concentrado no nordeste. Restou, assim, superado o regime feudal e de produção embasada na mão de obra escrava.<sup>568</sup>

Nesse contexto marcado pelo individualismo liberal-democrático, foi promulgada a Constituição de 1891, cujas principais diretrizes englobavam a manutenção da propriedade privada, o liberalismo econômico e o resguardo de princípios de direitos e garantias fundamentais, verificando-se a ausência de direitos sociais mais abrangentes. Restou consagrado o governo por parte da classe política dominante, o que não encontrou oposição organizada pelas camadas populares.<sup>569</sup> Para José Afonso da Silva, a Assembleia Constituinte, então convocada, tinha claras restrições quanto à competência e ao objeto de discussão, nada podendo ser deliberado contrariamente a dois pontos, considerados pacíficos: República e federação.<sup>570</sup>

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, editada em fevereiro de 1891, adotou como forma de governo a República Federativa, constituída pela união perpétua e indissolúvel das antigas províncias, transformadas em Estados brasileiros<sup>571</sup>. Também foram instituídos os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como órgãos da soberania nacional, harmônicos e independentes entre si, adotando-se a estrutura tripartida de Montesquieu.<sup>572</sup>

---

<sup>567</sup> “República Velha” é a denominação atribuída ao período da história republicana brasileira que vai desde a proclamação da República até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, quando então teve início a República Nova. Informação disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/republicavelha.htm>> - Acesso em 01.11.2011. Também o período posterior à eleição de Tancredo Neves, em 1985, é designado como nova república, conforme exposto por José Afonso da Silva, segundo o qual essa fase teve início em março de 1985, pressupondo medidas importantes de transição, com mudanças na legislação opressiva, nas formas falsas de representação e na estrutura federal do Estado. Entretanto, essa nova república, após 1985, não guarda relação específica com a República Velha identificada com o período histórico que vai da proclamação da República até 1930. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 90.

<sup>568</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo ...*, p. 31.

<sup>569</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>570</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 80.

<sup>571</sup> Raul Machado Horta afirma que a “Constituição Federal de 1891, que implantou a República Federal, é a fonte da criação originária do Estado-Membro, por um processo jurídico-normativo”, explicitando que cada uma das antigas províncias formaria um Estado, sendo formados simultaneamente a República Federativa e os Estados-Membros. HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 289-290.

<sup>572</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 80-81.

Para Wolkmer, a tessitura ideológica desse texto constitucional, movida por filosofia política republicana positivista e um tipo de democracia burguesa, estruturada no liberalismo individualista, criou uma espécie de retórica do legalismo federalista. Nesse sentido:

Na realidade, a retórica do legalismo federalista, pautando pela aparência de um discurso constitucional e acentuando o povo como detentor único do poder político, erguia-se como suporte formalizador de uma ordem sócio-econômica que beneficiava somente segmentos oligárquicos regionais.<sup>573</sup>

Nas primeiras décadas do século XX, que, no Brasil, foram marcadas pela predominância da atividade cafeeira, houve a aceleração no processo de industrialização, sobretudo em face das reformas estruturais decorrentes da Primeira Guerra Mundial e da Crise de 1929. A extinção da escravidão em 1888 gerou o surgimento de relações de trabalho assalariadas, estimulando a imigração. As péssimas condições de trabalho a que os brasileiros eram submetidos, com jornadas excessivas, salários baixos, dificuldades para a organização sindical e ausência de legislação trabalhista, tudo isso aliado à exploração do trabalho infantil e feminino, gerou a reação do operariado. Nessa mesma época, chegaram ao Brasil as ideologias do anarquismo e do socialismo, favorecendo o surgimento de movimentos sociais que se contrapunham à hegemonia política das oligarquias agrárias, que regionalmente constituíam verdadeiros “currais eleitorais”. À insatisfação da pequena burguesia urbana, somou-se o inconformismo dos jovens oficiais do exército, os tenentes, também excluídos da formulação das políticas diretivas. Teve início uma série de movimentos, o “tenentismo”, culminando com a Coluna Prestes, que partiu do Rio Grande do Sul e não sofreu sequer uma única derrota para as tropas governistas entre 1925 e 1927.<sup>574</sup>

Merece realce também a reação sertaneja ocorrida na Bahia, entre 1893 e 1897, denominada “Revolta de Canudos”, sob a liderança de Antônio Conselheiro, contra a estrutura agrária do sertão, sendo os habitantes massacrados por tropas do governo em novembro de 1897.<sup>575</sup>

<sup>573</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo ...*, p. 31-32.

<sup>574</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 543-552.

<sup>575</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 552.

A radicalização do movimento tenentista, a insatisfação cada vez mais crescente da classe média, veiculada em movimentos sociais urbanos e rurais, e a intensa mobilização da classe operária, com importantes divergências entre os grupos oligárquicos, resultaram na convergência de uma série de tensões e no movimento de 1930. Referido movimento consistiu em revolta de ordem político-militar, sob a liderança de Getúlio Vargas, candidato que havia sido derrotado nas eleições presidenciais. Foi então que Getúlio Vargas assumiu o poder em novembro de 1930, dando início à denominada “Era Vargas”, que perdurou de 1930 a 1945, dividindo-se em três períodos distintos: governo provisório, governo constitucional e governo ditatorial.<sup>576</sup>

Wolkmer afirma que foi estabelecida uma nova correlação de forças, a qual viabilizou a construção de uma estrutura de poder totalizador, assumindo estrategicamente legislação de cunho econômico-social ao longo da reconstitucionalização do país, promovendo os direitos sociais, por meio do conjunto de leis sociais e trabalhistas, imprescindíveis para o crescimento econômico e industrial.<sup>577</sup>

Nesse período, foi promulgada a Constituição brasileira de 1934 que manteve a forma de governo republicana e a federação, com a clássica divisão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo ampliados os poderes da União, relativamente aos atribuídos aos Estados-membros.<sup>578</sup>

Sob inspiração das ideologias do mundo do pós-guerra, foi organizado no Brasil o partido comunista, sob a liderança de Luís Carlos Prestes<sup>579</sup>, querendo também conquistar o poder. Em 1934, Getúlio Vargas foi eleito presidente pela Assembleia Constituinte (governo constitucional) pelos quatro anos seguintes. No final do ano de 1935, o presidente declarou o estado de sítio, seguido pela declaração de estado de guerra em 1936, com suspensão de todos os direitos civis. Em 1937, deu-se o golpe político, cuja justificativa era a de impedir um complô comunista. Foi então dissolvido o Congresso Nacional e revogada a Constituição de

---

<sup>576</sup> Segundo Marques, “Esse período, considerando-se as transformações político-institucionais, é dividido em três momentos: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937); e Governo Ditatorial ou ‘Estado Novo’ (1937-1945).” Ao longo desse período, observa-se a tendência continuísta de Getúlio Vargas. MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 564-570.

<sup>577</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo ...*, p. 42-46.

<sup>578</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 83.

<sup>579</sup> Luís Carlos Prestes foi eleito presidente do Brasil em 1930, sendo impedido de tomar posse pelo movimento de 1930, sob o comando de Getúlio Vargas, que assumiu o poder, por transferência da Junta Militar formada por

1934. Em 1937 foi outorgada nova Constituição, tendo início o período de governo ditatorial<sup>580</sup>, conhecido como Estado Novo. Houve o fortalecimento do Poder Executivo, reduzindo-se o papel do Parlamento, com supressão da autonomia federativa, passando os governadores a serem nomeados pelo Presidente. Para José Afonso da Silva, na verdade:

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.<sup>581</sup>

Raul Machado Horta afirma que o Estado federal, nominalmente adotado pela Constituição semântica, desapareceu na legislação que dispôs sobre a administração dos Estados e Municípios, sendo inteiramente suprimida a autonomia que detinham, passando a sujeitar-se ao controle do Presidente da República, que se converteu em fonte da legislação constitucional, cabendo-lhe alterar ao seu alvedrio a Carta de 10 de novembro. O presidente sobrepunha-se a todos os órgãos e poderes, inclusive ao Judiciário, cujas decisões poderiam ser por ele desfeitas, invocando o bem-estar do povo ou a promoção e defesa do interesse nacional de alta monta.<sup>582</sup>

No período, foi neutralizada a autonomia sindical com o atrelamento dos Sindicatos ao Estado sob o comando do Ministério do Trabalho, permitindo o controle estatal sobre o mundo do trabalho. Getúlio Vargas ficou conhecido como o pai dos pobres pelo fato de ter consagrado conquistas trabalhistas, como a jornada de 8 horas, férias remuneradas, o direito à aposentadoria e ao salário mínimo, dentre outros. Em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho, inspirada na Carta del Lavoro italiana.<sup>583</sup>

A publicação do Manifesto dos Mineiros em 1943, sugerindo a normalização das instituições brasileiras, o término da II Guerra Mundial em 1945 e a derrota dos governos fascistas fizeram aumentar as pressões internas contra Getúlio Vargas. Teve início um período

---

dois generais e um militar, responsáveis pela deposição do presidente Washington Luís. MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 564-565.

<sup>580</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 84.

<sup>581</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>582</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>583</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 570-574.

de transição democrática, com anistia e libertação de presos políticos, suspensão da censura e reorganização partidária. Convocadas eleições para o dia 02.12.1945, em outubro de 1945 o alto comando das Forças Armadas depôs Vargas, encerrando o Estado Novo e impedindo-o de concorrer às eleições.<sup>584</sup>

Foi instalada uma Assembleia Constituinte em 02.02.1946, resultando na Constituição promulgada em 18.09.1946, elaborada com base nos textos das Constituições de 1891 e 1934, retomando fontes formais do passado, em grande parte dissociadas da história real. Seu maior erro, segundo José Afonso da Silva foi nascer “de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores”.<sup>585</sup>

Entretanto, a Constituição de 1946 teve o mérito de cumprir o papel da redemocratização do país<sup>586</sup>. Retomou a forma federativa do governo e propiciou condições para o crescimento econômico nos 20 anos seguintes, até o governo de João Goulart, considerado um político despreparado, instável, inseguro e demagogo, que se escorou no peleguismo, ao longo da sua carreira política. Jango, apelido pelo qual era conhecido o presidente, renunciou ao cargo em 01.04.1964, quando os militares assumiram o poder, instaurando-se o Regime dos Atos Institucionais.<sup>587</sup> O ato institucional n. 1 atribuiu ao Congresso Nacional a prerrogativa de eleger o novo presidente, sendo suspensos os direitos políticos e cassados os mandatos de parlamentares comprometidos com o regime anterior, além de autorizar a intervenção governamental na União Nacional dos Estudantes (UNE) e nos sindicatos.<sup>588</sup>

Ao longo do período da ditadura militar, que se estendeu de 1964 a 1985, quando teve início um período de transição para a democracia, mediante a eleição de um Presidente civil, houve “verdadeiro conluio entre as normas constitucionais e os atos institucionais” nas palavras de Raul Machado Horta, o que conduziu à transformação do autoritarismo

---

<sup>584</sup> Registra-se que, em 1950, Getúlio Vargas voltou ao poder, como presidente do Brasil, mediante eleição popular. MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 576-577.

<sup>585</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 87.

<sup>586</sup> Referida Constituição de 1946 consagrou o direito de greve e incorporou a Justiça do Trabalho ao Poder Judiciário. Houve ampliação da competência da União em detrimento da autonomia dos Estados-membros, reproduzindo o texto constitucional de 1934, instituindo um novo federalismo cooperativo, mediante distribuição de percentual da arrecadação federal para os Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição recebeu 21 emendas durante sua vigência. HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>587</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 86-87.

<sup>588</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 576-577.



presidencial em ditadura presidencial, consagrada pela Constituição de 1967<sup>589</sup>. Por força da referida Carta e dos atos institucionais subsequentes, merecendo realce o Ato Institucional n. 5 (AI 5), foram reforçados os poderes do regime militar, atribuindo ao presidente o direito de cassar mandatos e direitos políticos, suspender o direito de *habeas corpus*, aplicar pena de morte e prisão perpétua para crimes políticos, decretar o fechamento do Congresso, das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, além de privar de qualquer autonomia o Poder Judiciário, com censura prévia aos meios de comunicação. Naquela época, o Presidente podia praticamente tudo, inclusive decretar a intervenção nos Estados e Municípios, o confisco de bens, cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, remover, aposentar e colocar em disponibilidade titulares das garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, dentre outros.<sup>590</sup>

O período de 1968 a 1973 recebeu a denominação de “anos de chumbo”, por ser o período de maior truculência do regime militar, incitando a luta armada de opositores contra a ditadura, formando-se guerrilhas urbanas e rurais, com destaque para aquelas desenvolvidas no Vale da Ribeira, Serra do Caparaó e do Araguaia. O modelo econômico adotado foi aquele recomendado pelo FMI, mantendo-se os salários em níveis baixos, o que gerou enorme recessão, sendo adotado como discurso oficial: “fazer crescer o bolo, para depois reparti-lo”. Tal discurso, em verdade, encobriu violento processo de concentração de renda no país.<sup>591</sup>

A liberalização do regime militar ocorreu, no âmbito constitucional, por força da EC n. 26 de 1985, promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo convocada Assembleia Nacional Constituinte, integrada pelos membros do Congresso Nacional empossados em 1986, visando restaurar o governo republicano-democrático-representativo, bem como o federalismo, que havia naufragado na centralização do Estado, praticamente unitário, imposta durante o regime militar.<sup>592</sup>

---

<sup>589</sup> A Constituição de 1967 sofreu diversas emendas, sendo que a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, que instituiu a lei de segurança nacional, incorporando os atos institucionais até então editados, segundo José Afonso da Silva, tratou-se de verdadeira Constituição, pois o texto foi inteiramente reformulado, sob o comando dos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica, que exerciam o Poder Executivo, após ser sido declarado temporariamente impedido o exercício da Presidência, por força do AI 12. O mecanismo da emenda foi utilizado apenas para a outorga do texto constitucional no regime da ditadura militar. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 86-87.

<sup>590</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 34-35.

<sup>591</sup> MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 700-705.

<sup>592</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 34-35.

A luta pela instauração do Estado Democrático de Direito começou em 1964, quando ocorreu o golpe militar, intensificando-se após o AI 5, que suprimiu direitos e liberdades individuais. Ganhou as ruas a partir de 1982, quando ocorreu a eleição dos governadores nos Estados-membros, sendo reforçada em 1984 pelos comícios em prol da eleição direta para Presidente da República, o que levou as forças democráticas a lançarem Tancredo Neves, governador de Minas Gerais, como candidato a tal cargo. A eleição, por via indireta, foi realizada pelo Colégio Eleitoral e teve como objetivo fazer a transição para a democracia, tendo início à Nova República.<sup>593</sup>

Eleito, Tancredo Neves faleceu antes de assumir a Presidência, sendo empossado o Vice-presidente José Sarney, o qual, embora vinculado a forças autoritárias e retrógradas, cumpriu as promessas de Tancredo Neves, nomeando uma comissão que iniciou os trabalhos para a elaboração da nova Constituição. Referida comissão, inicialmente, sofreu intensa crítica de segmentos da esquerda. Entretanto, quando se viu o estudo sério e progressista por ela empreendido, a agressão passou a ser feita pelos segmentos da direita, bem como pelos conservadores.<sup>594</sup>

Foi então promulgada a Constituição Federal de 1988, cunhada por Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Constituinte, como a “Constituição cidadã”, que deveria recuperar como cidadãos milhões de brasileiros, vítimas da pior forma de discriminação: a miséria.<sup>595</sup>

O artigo 1º da Constituição de 1988 dispôs que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”<sup>596</sup>, estando embasada nos fundamentos ali arrolados, correspondentes à soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e livre iniciativa, além do pluralismo político.

As normas sobre organização político-administrativa da Federação, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia, constam do Capítulo I do Título III da Constituição Federal, a partir do artigo 18,

---

<sup>593</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 90.

<sup>594</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>595</sup> Disponível em <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/constituicao-1988.jhtm>> - Acesso em 14.09.2011.

sendo-lhes vedado criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si, conforme previsão inserida no inciso III do artigo 19/CF<sup>597</sup>.

Foram restabelecidas, de fato, a forma de governo republicana e a federação, o que, na Constituição de 1967 e na EC de 1969, constituía mera previsão formal, pois a prática, ditada pelo Presidente militar, em ambiente ditatorial, não correspondia ao comando semântico do texto constitucional. As peculiaridades do regime, bem como as competências atribuídas à União e aos Estados-membros, principalmente quanto à matéria legislativa, serão analisadas no subcapítulo 4.2, a seguir.

## 4.2 A pluralidade de ordenamentos jurídicos no Estado federal

No âmbito do Estado federal coexiste uma pluralidade<sup>598</sup> de ordenamentos jurídicos produzidos pela União e pelos Estados-membros, de acordo com a divisão de competências inserida na Constituição Federal, sendo necessário apurar quais são os critérios que definem a sua validade.

Paolo Biscaretti di Ruffia afirma que a concepção normativa do direito deve ser analisada em conjunto com a sua concepção institucional, pois há elementos do direito que se distinguem das simples normas, dizendo respeito à estrutura do ordenamento jurídico, aos procedimentos da sua formação e evolução, bem como aos órgãos e procedimentos pelos quais se produzem e se aplicam essas normas, estabelecendo-se um trinômio entre direito, instituição e ordenamento jurídico.<sup>599</sup>

---

<sup>596</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> - Acesso em 30.08.2011.

<sup>597</sup> O texto dos artigos 1º, 18 e 19/CF encontra-se disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> - Acesso em 30.08.2011

<sup>598</sup> A pluralidade de ordenamentos jurídicos enfocada, de origem exclusivamente estatal, difere do pluralismo jurídico, na concepção de Antônio Carlos Wolkmer, para quem é possível designar “o pluralismo jurídico como a multiplicidade de manifestações ou práticas normativas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais.” O Estado não é visto como centro único de poder político e de produção do Direito, atribuindo-se supremacia de fundamentos ético-político-sociológicos sobre critérios tecno-formais positivistas. WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo...*, p. XV-XVI. O pluralismo de ordenamentos jurídicos abordado neste subcapítulo refere-se à produção normativa estatal em ambiente federativo.

<sup>599</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho constitucional*, Madrid: Editorial Tecnos, 1973, p. 68-69.

Nesse sentido, a norma jurídica representa apenas um aspecto parcial e derivado do direito, que, além de continuar sendo a própria norma, é também a organização ou corpo social. Ademais, é esse corpo social que comunica a norma, cujos critérios de eficácia e validade não se encontram nos seus caracteres intrínsecos ou na simples conexão com outras normas, mas nas múltiplas engrenagens que conformam a estrutura da instituição.<sup>600</sup>

O Estado, dentro de uma teoria tradicional, compõe-se de três elementos distintos, que são a população, o território e o poder, o qual é exercido por governo independente. Referidos elementos somente podem ser definidos dentro de um ponto de vista jurídico, ou seja, a existência de uma população, de um território e do poder estatal sobre eles incidente é concebida por Hans Kelsen como vigência e domínio de vigência (validade) de uma determinada ordem jurídica. Assim a população e território de um Estado constituem respectivamente o domínio pessoal e espacial de vigência da ordem jurídica nele estabelecida. De igual forma, o que caracteriza o Poder Estatal, segundo Kelsen, é a circunstância de ser ele juridicamente regulado, ou seja, o poder “não é senão a eficácia da ordem jurídica”, e o Estado, como ordem social, é a própria ordem jurídica nacional.<sup>601</sup>

A partir do momento em que o Estado é tomado como ordem de conduta humana ou sistema de normas vigentes, tanto temporal quanto espacialmente, o problema do desmembramento territorial em Estados-membros, segundo Kelsen, apresenta importância especificamente no que diz respeito ao domínio espacial de validade das normas que formam a ordem estadual.<sup>602</sup>

Partindo da concepção de que o Estado apresenta-se como ordem jurídica, Kelsen toma a expressão “Estado de Direito” como mero pleonismo, que é utilizado para designar um tipo especial de Estado que satisfaz aos requisitos da segurança jurídica e da democracia. Acresce que:

“Estado de Direito” neste sentido específico é uma ordem jurídica relativamente centralizada segundo a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis – isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo-, os membros do governo são responsáveis pelos seus actos, os tribunais

<sup>600</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Op. cit.*, p. 68-69.

<sup>601</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*, Coimbra: Arménio Amado Editor, 1979, p. 386-394.

<sup>602</sup> *Ibidem*, p. 417.

são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade da expressão do pensamento, são garantidas.<sup>603</sup>

Ainda segundo Kelsen, no Estado de Direito, a atividade legiferante, a jurisdição e também a administração encontram-se vinculadas às leis, elaboradas pelo Poder Legislativo, cujos limites de atuação encontram-se previstos por uma Constituição, que, no caso do Estado federal é a Constituição Federal.<sup>604</sup>

A teoria monista, cujos principais traços foram acima explicitados, e que identifica o Estado com o Direito, cujo maior representante é Hans Kelsen, autor de a “Teoria pura do direito”, encontra oposição dentre os defensores da teoria dualista. Para esses, Estado e Direito constituem realidades díspares, havendo prioridade lógica do Estado sobre o Direito, uma vez que este é criado por aquele, estando a ele subordinado, pois as normas devem contar com a sanção estatal para que sejam válidas, ainda que não tenham sido estabelecidas pelo Estado.<sup>605</sup>

Enfocando a relação entre Estado, Direito e Poder, Antônio Carlos Wolkmer realça a importância da discussão do fenômeno do poder em sua relação com a teoria do direito, uma vez que é praticamente impossível situar-se fora das relações de poder, as quais alcançam os mais diversos corpos sociais, incluindo a família, a escola, as relações entre classes sociais e também o poder do Estado. O poder abrange formas legítimas e ilegítimas, sendo que a legitimidade resulta do consenso, oriundo da maior parte dos integrantes de determinada organização social, processando-se em função de valores e normas aceitáveis para a referida sociedade. A ilegitimidade do poder, como coerção, resulta do exercício da força e da violência, contrariando valores compartilhados pela organização política.<sup>606</sup>

Ademais, o conceito de poder não se restringe à teoria legalista do Estado soberano, devendo ser analisada sob o ângulo de fatores extrajurídicos, que em visão ampliada remete para o fenômeno do poder também no âmbito político, social, econômico e ideológico, superando a clássica vinculação aos três poderes estatais (Judiciário, Legislativo e Executivo). Invocando Michel Foucault, Wolkmer afirma que o poder está em toda parte,

---

<sup>603</sup> *Ibidem.*

<sup>604</sup> *Ibidem.*

<sup>605</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia ...*, p. 75-76.

<sup>606</sup> *Ibidem*, p. 77.

provindo de todos os lugares, não se tratando de instituição ou estrutura, mas, ao contrário, vinculando-se a situação estratégica complexa em sociedade determinada. As relações de poder não se passam apenas ao nível do direito ou da violência, além de não serem basicamente contratuais ou repressivas, ultrapassando a ordem estatal e difundindo-se dentre as mais elementares escalas da estrutura social.<sup>607</sup>

O poder, na visão de Wolkmer, é exercido e funciona em rede, por meio de malhas, onde os indivíduos circulam, estando sempre em posição de exercer o poder, bem como de sofrer a sua ação. A eficácia do poder encontra-se vinculada a complexa estrutura jurídica que consagra o direito de propriedade, o contrato e a herança, assegurando a reprodução das relações sociais de produção, como é próprio na estrutura jurídica capitalista, que acaba desempenhando a função de regular e definir os limites da articulação do poder do Estado. Dessa forma, o Direito, enquanto instrumento de perpetuação da dominação política de classes, estabelece os limites do exercício do poder do Estado, cujo aparelho acaba sendo submetido às regras por ele próprio decretadas.<sup>608</sup>

Não se pode perder de vista a análise efetuada no capítulo 1 deste estudo, onde foi desmistificada a ideia do desenvolvimento econômico, sempre associada ao sistema capitalista de produção, propiciando cada vez maior acumulação patrimonial e de rendas nas mãos de poucos em detrimento do conjunto da sociedade. Ademais, a ideologia difundida pelo sistema capitalista de produção projeta-se sobre o Estado e define os limites da articulação do poder por ele exercido, com o que se mantém a dominação política por uma classe privilegiada.

Estabelecida essa correlação entre Estado, Direito e Poder, tem-se que no ordenamento jurídico federal, é possível vislumbrar, dentro do normativismo kelseniano, três Constituições distintas, que é a Constituição total<sup>609</sup>, a Constituição da União e a Constituição dos Estados-membros. Para Raul Machado Horta, ainda que o ordenamento jurídico federal não ofereça esse conjunto de documentos constitucionais, a análise de Kelsen é importante

---

<sup>607</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia...*, p. 78-79.

<sup>608</sup> *Ibidem*, p. 80-81.

<sup>609</sup> Segundo Raul Machado Horta, a transformação da Constituição Federal em Constituição total envolveria procedimento anormal, suprimindo a razão de ser do Estado Federal. Nesse sentido, vislumbra a Constituição total como o conjunto de normas centrais, constantes da própria Constituição Federal, da qual constitui um segmento, para posterior aplicação no âmbito dos Estados-membros, sem, entretanto, organizá-los totalmente, deixando espaço para o exercício da autonomia de que devem dispor em ambiente federativo. HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 257.

para mostrar a existência de normas centrais na Constituição Federal, cujo volume quantitativo é variável no tempo e no espaço.<sup>610</sup>

No mesmo sentido, Bandeira de Mello identifica três ordens jurídicas distintas na Federação, correspondentes à coletividade central, coletividades membros e comunidade total. As duas primeiras são juridicamente iguais por estarem subordinadas à ordem jurídica superior da comunidade total. Em outras palavras, trata-se de duas ordens jurídicas parciais, decorrentes de competências restritas a certas matérias, conferidas pela ordem jurídica total. Nesse sentido, a Constituição Federal pode ser desdobrada em duas ordens distintas, correspondentes à Constituição total e à Constituição da União. Apenas a primeira é a verdadeira Constituição Federal, disciplinando os poderes do Estado federal, enquanto a segunda apenas dispõe sobre competências da comunidade central, delegadas pela Constituição total, equiparando-se às Constituições dos Estados-membros.<sup>611</sup>

Como meio de dissolver as antinomias dentro da Federação, buscando preservar a diversidade dentro da homogeneidade, é que a autonomia dos Estados-membros passou a receber normas centrais crescentes no texto da Constituição brasileira. Referidas normas dizem respeito a direitos e garantias fundamentais, repartição de competências, direitos políticos, preordenação dos poderes dos Estados-membros, princípios constitucionais atinentes à forma republicana, sistema representativo de governo, regime democrático, autonomia municipal, direitos da pessoa humana, dentre outros.<sup>612</sup>

Constitui chave do federalismo a norma central atinente à repartição de competências, agindo com intensidade diversa sobre a autonomia do Estado-membro, apresentando-se, ora como instrumento de limitação, na medida em que exclui da área de atuação estadual matérias confiadas exclusivamente à União, ora como impulsionadora da autonomia, quando assegura aos entes federados campo de poderes reservados, propiciando aos Estados-membros atuarem nos domínios da legislação concorrente.<sup>613</sup>

Bandeira de Mello aduz que não constitui verdade a afirmação de que, no Estado federal, União e Estados-membros encontram-se em posição de estrita igualdade, uma vez

---

<sup>610</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>611</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Op. cit.*, p. 48-49.

<sup>612</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 256-257.

<sup>613</sup> *Ibidem*, p. 257

que há nítida separação de competências entre eles, por meio da Constituição Federal, o que deve ser suscetível de reforma ao longo do tempo, para os ajustes necessários. Acrescenta:

A reforma da constituição federal, bem como a delimitação, em última instância, das competências são obra de órgãos federais. Há, portanto, relação entre eles, relação de superior para inferior e vice-versa. Essas observações oferecem os elementos comprovadores da situação hierárquica superior da União sobre os Estados federados.<sup>614</sup>

A soberania, segundo esse estudioso, pertence exclusivamente ao Estado Federal, como qualidade essencial de todos os Estados, razão pela qual as coletividades-membros possuem também a referida denominação, muito embora de forma imprópria.<sup>615</sup> Ou seja, os Estados-membros detêm a soberania, que constitui atributo exclusivo do Estado federal, enquanto integrantes dele e partes que compõem o todo, que é exatamente a União desses Estados autônomos.

A Constituição Federal, como ordenamento supremo do Estado, deve encontrar nela mesma os elementos e posições institucionais, bem como a tutela e garantias correspondentes, cabendo-lhe definir os limites e vínculos entre os diversos entes e órgãos estatais. A instituição confunde-se com o próprio ordenamento jurídico, pois o direito, em sentido amplo, refere-se à própria organização social que, em concreto, nele se consubstancia.<sup>616</sup> Já as Constituições estaduais devem encontrar o critério de validade na Constituição Federal, onde é fixado o limite da competência atribuída aos Estados federados.

Raul Machado Horta aponta a autonomia<sup>617</sup> do Estado-membro como elemento essencial à configuração do Estado federal e afirma:

A autonomia não é conceito metajurídico ou inapreensível ao conhecimento jurídico. O cosmo jurídico é o cenário de sua atividade normativa. A relação necessária entre

<sup>614</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>615</sup> *Ibidem*, p. 26-27.

<sup>616</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Op. cit.*, p. 70-71.

<sup>617</sup> Segundo Raul Machado Horta, “Autonomia provém, etimologicamente, de *nómos* e designa tecnicamente, a edição de normas próprias, que vão organizar e constituir determinado ordenamento jurídico.” HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 331.



a autonomia e a criação de normas próprias, para constituir ordenamento típico, é suficiente para justificar a noção jurídica de autonomia.<sup>618</sup>

Tem-se, assim, a autonomia como critério permanente do Estado federal, significando muito mais do que mera descentralização administrativa, pois implica em serem os centros territoriais dotados de organização própria no âmbito da atividade jurídica, política e social, fazendo coexistir uma pluralidade de ordenamentos jurídicos. Sob essa ótica, a autonomia na visão de Baracho “não é simples desdobramento da atividade estatal, através de órgãos ou de áreas incumbidas de realizar determinadas atribuições”<sup>619</sup>, vinculando-se à ideia de pluralidade de ordenamentos jurídicos.

Ressalte-se, uma vez mais, que quando se fala na pluralidade<sup>620</sup> de ordenamentos jurídicos, na forma acima, está-se tomando como referencial exclusivamente a atividade estatal, compartimentada entre a União e os Estados-membros por meio de regras de competência previstas pela Constituição Federal.

No Brasil, muito embora o federalismo, nominalmente previsto na Constituição de 1967 e na EC de 1969, não tenha sido colocado em prática<sup>621</sup>, a Constituição de 1988 recebeu a evolução histórica do ordenamento jurídico pátrio, prevendo, como forma do Estado, a República Federativa. Segundo José Afonso da Silva:

A *federação* consiste na *união* de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de *Estados federados* (nome adotado pela Constituição, cap. III do tit. III), *Estados-membros* ou simplesmente *Estados* (muito usado na Constituição). Veremos que, nessa composição, às vezes, entram outros elementos, como os *Territórios Federais* e o *Distrito Federal*, e, no sistema brasileiro, há que destacar-se ainda os Municípios, agora também incluídos na estrutura político-administrativa da Federação brasileira (arts. 1º e 18). O cerne do conteúdo de Estado federal está na

<sup>618</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>619</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo...*, p. 50.

<sup>620</sup> Como anotado alhures, Wolkmer aborda o tema atinente ao pluralismo jurídico, como aquele que supõe o enfrentamento de uma cultura política impregnada de Estado, reconhecendo outras fontes diversas de produção normativa, oriundas do processo de organização da sociedade civil, em movimento da base para o topo, mediante assunção de novos valores que devem ser cultivados e assimilados, como é a democracia, a descentralização e a participação. WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo ...*, p. XVIII.

<sup>621</sup> Raul Machado Horta afirma que os fundamentos constitucionais do federalismo brasileiro restaram desfigurados “pelos colapsos paralisantes que a acometeram, assim na vigência da Carta Constitucional de 1937 e da Emenda Constitucional n. 1, outorgada em 1969, que são textos representativos de federalismo puramente nominal e semântico, em permanente dissídio com as exigências da organização federal.” HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 287.

configuração de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (*Estados federados*).<sup>622</sup> (Grifos no original).

Referidas coletividades regionais ou federadas constituem verdadeiros Estados, porém destituídos de soberania, o que constitui atributo exclusivo do Estado federal, participando da formação da vontade nacional e das alterações constitucionais por meio da Câmara dos Estados. Segundo Bandeira de Mello, “em verdade, os Estados-membros são coletividades que gozam de competências exclusivas, tanto na ordem constitucional quanto na administrativa.”<sup>623</sup>

Os Estados-membros são instituições típicas do Estado federal, constituindo as entidades componentes que estruturam, do ponto de vista conceitual, essa forma de Estado, uma vez que sem Estados federados, não se pode falar em federação. José Afonso da Silva afirma que “não é o nome que lhes dá a natureza, mas o regime de autonomia.”<sup>624</sup>

Em ambiente federativo, os Estados federados detêm a prerrogativa de instituírem Constituições próprias, não havendo, entretanto, liberdade absoluta, pois a Constituição estadual deve observar os princípios e prescrições legais inseridos na Constituição Federal, que constitui o espaço adequado para a inscrição das regras acerca da divisão de competência entre União e Estados-membros. O controle da autonomia, no que diz respeito à legalidade do ato praticado no âmbito estadual, é da competência de uma Corte federal<sup>625</sup>.

José Afonso da Silva afirma ser o Estado federal caracterizado pela repartição de competências entre União e Estados federados, originando estrutura estatal complexa, apresentando ao mesmo tempo aspectos unitário e federativo. O território único, embora dividido entre os Estados, submete-se ao poder da União, no âmbito da sua competência federal, e a existência de uma só população, regida pela constituição e legislação federais, realçam esse aspecto unitário do Estado. Por outro lado, a participação dos Estados na formação da vontade dos órgãos federais, o que, no Brasil, ocorre por meio do Senado Federal, composto por representantes dos Estados, bem como pela participação das Assembleias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais,

---

<sup>622</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 103-104.

<sup>623</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>624</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 473.

<sup>625</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo...*, p. 50-51.

somado à atribuição de competência específica para dispor sobre matérias ligadas ao respectivo território e população, nos limites da Constituição Federal, conformam esse aspecto federativo. Muito embora o Estado federal seja considerado único no âmbito das relações internacionais, internamente, são constituídas duas esferas de governo sobre a mesma população e território, a da União e a dos Estados-membros. No Brasil, há ainda a esfera de governo dos Municípios.<sup>626</sup>

A inserção dos Municípios como componentes da Federação é considerada um equívoco, pois, em verdade, constituem mera divisão política dos Estados-membros, estes sim autênticas entidades federativas. O Estado federal brasileiro foi concebido pelo artigo 1º da sua Constituição como a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo o Município, na visão de José Afonso da Silva, componente da federação, mas não entidade federativa.<sup>627</sup>

A Constituição Federal apresenta-se como a sede das normas centrais, que para Léo Ferreira Leoney são preceitos válidos em todo o território nacional, algumas delas de observância obrigatória para todos os Estados-membros e outras que não apresentam caráter compulsório para os entes federativos. Leoney afirma, ainda, que a diferenciação da ordem jurídica, baseada no critério pessoal de validade pode levar à criação de:

(a) regimes jurídicos obrigatórios idênticos para as diversas unidades da Federação, mas também de (b) regimes jurídicos obrigatórios diferenciados para os diversos membros, podendo ainda ser criados (c) regimes jurídicos específicos destinados de forma exclusiva para um determinado ente federativo, como no caso das matérias cujas normas reguladoras se apresentam obrigatórias apenas para os entes vinculados organicamente à União.<sup>628</sup>

No caso da Constituição Federal brasileira, Leoney aduz ser ela a lei fundamental de todo o Estado Federal quando consagra normas centrais com validade em todo o território nacional, abrangendo a integralidade dos entes federativos. Entretanto, é apenas a lei fundamental da União, quando estabelece normas atinentes à organização político-

<sup>626</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 104-105.

<sup>627</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>628</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 6.

administrativa da própria União, que, embora válidas em todo o território, são obrigatórias apenas para a entidade federativa central e órgãos a ela vinculados.<sup>629</sup>

Fala-se atualmente em um constitucionalismo de equilíbrio, referindo-se ao volume de normas centrais da Constituição Federal, às quais cabe assegurar a organização e funcionamento do sistema federal de Estado, cuja complexidade demanda uma ordem jurídica que permita a convivência harmoniosa dos Estados-membros e da União. A ausência ou escassez de normas centrais tende a levar a organização estatal para o esquema confederativo, enfraquecendo a União. Por outro lado, o excesso de normas centrais, negando aos Estados federados a autonomia organizatória, caminha rumo ao sistema normativo unitário.<sup>630</sup>

As normas centrais da Constituição Federal atinentes a direitos fundamentais, separação de poderes, forma de Governo e de Estado, são de aplicação imediata, havendo outras que devem ser integradas ao ordenamento dos Estados, no âmbito das suas Constituições Estaduais, para que se tornem aplicáveis. A omissão dos Estados-membros na referida integração caracteriza descumprimento de preceito fundamental, o que pode ser corrigido pelo STF, por meio de ação própria (artigo 102, § único da CF).<sup>631</sup>

Os Estados-membros detêm parcela de poder a ser exercido no seu âmbito territorial, sendo igualmente destinatários de limites previstos na Constituição Federal, por meio de normas de observância obrigatória, que delimitam seu âmbito de atuação. Assim, o ordenamento jurídico estadual é parcialmente derivado em decorrência desse conjunto de limitações e determinantes oriundos da Constituição Federal, reveladas pelas normas de observância obrigatória: as normas centrais da Constituição Federal, que condicionam o conteúdo das normas locais. Por outro lado, o ordenamento jurídico dos Estados é originário, relativamente às normas decorrentes da competência que lhes é atribuída pela Constituição Federal, sem imposição de limites materiais ou determinação de conteúdo por meio das normas centrais.<sup>632</sup>

Do ponto de vista da construção normativa, segundo Raul Machado Horta, a instituição de um Estado federal pressupõe a adoção de princípios, técnicas e instrumentos

---

<sup>629</sup> *Ibidem*, p. 8-9.

<sup>630</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 258.

<sup>631</sup> *Ibidem*, p. 257-258.

<sup>632</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 11-12.

operacionais, merecendo destaque os seguintes: decisão constituinte criadora do Estado federal e de suas partes indissociáveis; divisão de competências entre a União e Estados-membros; poder de auto-organização dos Estados, mediante atribuição de autonomia constitucional; intervenção federal, como medida apta a restabelecer o equilíbrio federativo; câmara de Estados, como órgão do Poder Legislativo Federal, propiciando a participação dos entes federados na formação da legislação federal; titularidade dos Estados para proporem emendas à Constituição Federal, por meio de suas Assembleias Legislativas; aquiescência da população dos Estados afetados, para a criação de novo Estado ou modificação territorial daqueles existentes, e finalmente, a existência de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para interpretar e proteger a Constituição Federal.<sup>633</sup>

Nesse sentido, o que confere ao Estado federal tendência centralizadora ou de descentralização do poder federal, condicionando sua fisionomia, é a decisão acerca da divisão de competências, o que decorrerá da maior ou menor atribuição de competências à União Federal e aos Estados-membros, respectivamente.<sup>634</sup> Assume peculiar importância a repartição de competências no âmbito do Estado federal, pois é ela a sua coluna de sustentação, determinando a organização que será adotada, além de desencadear regras de configuração da União e dos Estados, identificando a área de atuação de cada um deles.<sup>635</sup>

No Brasil, a natureza e tipo histórico da federação apresentam tendências centralizadoras, onde a área de competência da União é dilatada, limitando-se o campo de atuação dos Estados-membros, inclusive pela existência de competências exclusivas atribuídas aos Municípios. A Constituição Federal de 1988 consagrou sistema onde foram combinadas competências exclusivas, privativas e principiológicas, com competências comuns e concorrentes, na tentativa de reconstruir o sistema federativo, por meio da adoção de critérios de equilíbrio buscados na experiência histórica.<sup>636</sup>

A repartição de competências entre as entidades que compõem a federação foi, assim, norteadas pelo princípio da predominância do interesse, cabendo à União matérias e questões de predominante interesse nacional, enquanto aos Estados foram atribuídas as matérias cujo interesse regional é o prevalente e, aos municípios, aqueles assuntos de interesse

<sup>633</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 275.

<sup>634</sup> *Ibidem*, p. 276.

<sup>635</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>636</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 477.

local. Esse critério de divisão de competências apresenta dificuldade consistente em distinguir assuntos de interesse nacional daqueles de interesse regional ou local, eis que problemas oriundos de algumas regiões específicas podem ter impactos de âmbito nacional, sendo exemplo aqueles ligados à Amazônia, ao polígono da seca, ao Vale do São Francisco, bem como ao Vale do Paraná-Uruguai, havendo inúmeros outros.<sup>637</sup>

Inspirado pelo federalismo de equilíbrio, o constituinte federal brasileiro de 1988 buscou restaurar o sistema federativo de governo, privilegiando os poderes estaduais, que não devem ser inibidos pelo exercício dos poderes federais. Para conseguir tal intento, houve reformulação da divisão de competências, rumo à descentralização da competência legislativa, ampliando matérias comuns à União e aos Estados-membros. Desta forma, à União foi atribuída a atividade legislativa sobre normas gerais e aos Estados a legislação complementar, como meio de promover a adequação desse ordenamento jurídico a um país de dimensão continental, caracterizado pela heterogeneidade das unidades federadas, com importantes distinções na área econômica, social, financeira e também administrativa.<sup>638</sup>

A busca desse equilíbrio federativo ocorreu por meio da repartição de competências, fundada na técnica de enumeração dos poderes da União (artigos 21 e 22/CF) reservando os poderes remanescentes aos Estados-membros (artigo 25, § 1º/CF), com indicação de poderes definidos para os Municípios (artigo 30/CF). Essa reserva de campos é combinada com a possibilidade de delegação (parágrafo único do artigo 22/CF), além de serem definidas áreas comuns em que União, Estados e Municípios podem atuar de forma concorrente (§§ 2º e 3º, artigo 30/CF), reservando-se à União o estabelecimento de diretrizes gerais e aos demais a competência suplementar.<sup>639</sup>

A Constituição brasileira outorgou aos Estados-membros o poder de organização própria, por meio de Constituições e leis estaduais, as quais constituem as fontes desse poder autônomo, cuja existência caracteriza e singulariza o Estado federal<sup>640</sup>, dispondo o artigo 25/CF que os “Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”<sup>641</sup> O § 1º do artigo 25 dispõe que são reservadas

<sup>637</sup> *Ibidem*, p. 478.

<sup>638</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 282.

<sup>639</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 479.

<sup>640</sup> HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 297.

<sup>641</sup> O texto integral do art. 25/CF encontra-se disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> - Acesso em 27.09.2011.

aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal, ou seja, efetivamente sua competência é residual, a ele cabendo tudo quanto não esteja privativamente enumerado como competência da União ou dos Municípios.

Pode-se classificar a competência de natureza legislativa, prevista na CF, da seguinte forma: de natureza exclusiva, como aquela prevista no artigo 25, §§ 1º e 2º/CF, reservando aos Estados-membros competências não vedadas pela CF, bem como atribuindo a eles a exploração direta, ou mediante concessão, de serviços de gás canalizado, na forma da lei; de natureza privativa, como a estabelecida no artigo 22/CF, em prol da União, no que diz respeito à competência privativa para legislar sobre os temas ali enumerados, dentre os quais, insere-se o direito do trabalho, civil, comercial, penal, processual e outros; de natureza concorrente, como previsto no artigo 24/CF, beneficiando União, Estados-membros e Distrito Federal, aos quais foi atribuída competência para legislar sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico, urbanístico, dentre outros; e de natureza suplementar, entrando nessa classificação a competência inserida no artigo 24, § 2º/CF, onde, a par da competência da União sobre edição de normas gerais, foi estabelecida a competência suplementar dos Estados<sup>642</sup>, que pode ser exercida de forma plena quando não houver lei federal sobre normas gerais (§ 3º). Entretanto, por força do § 4º ficou estabelecido que a superveniência e lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, ficando resguardada a supremacia da União Federal.

Foram ditados limites à autonomia dos Estados-membros na Constituição de 1988, por meio de normas expressas e também por meio de normas implícitas, sendo importante notar que, no Estado federal, a regra é a autonomia dos Estados, sendo que a imposição de limites há de ser interpretada de forma restritiva. A própria repartição de competências, onde são atribuídos poderes a cada um dos entes federativos, de forma implícita delimita o que é vedado aos demais, estando os Estados-membros proibidos de dispor sobre matérias reservadas à competência da União (artigos 21 e 22/CF) e também dos Municípios (artigo 30/CF).<sup>643</sup>

Partindo do suposto de que há efetiva subordinação da ordem jurídica dos Estados aos termos da Constituição Federal, que se encontra em posição hierárquica superior,

---

<sup>642</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 480.

<sup>643</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 15-16.

relativamente ao restante das normas que integram o ordenamento pátrio, tem-se que aqueles se sujeitam aos limites nela impostos, o que pode ocorrer tanto pela proibição de condutas (normas proibitivas ou de caráter vedatório), bem como pela prescrição de tarefas (normas impositivas ou de caráter mandatório). Ambas as normas, quer tenham feição mandamental ou proibitiva, limitam a autonomia estatal. O descumprimento das normas impositivas leva à inconstitucionalidade por omissão estatal, ou seja, por deixar de fazer aquilo que a Constituição impõe. Por outro lado, o descumprimento das normas proibitivas pode implicar em ação inconstitucional por fazer o Estado aquilo que a Constituição proíbe.<sup>644</sup>

A ação dos Estados-membros na edição de seu ordenamento jurídico autônomo está sujeita a controle por meio da ação direta de inconstitucionalidade, cujo julgamento compete ao STF, uma Corte Federal, nos termos do artigo 102, I, “a” /CF, podendo sujeitar-se também à intervenção por parte da União, nos termos previstos pelo artigo 34/CF.<sup>645</sup>

O *caput* do artigo 34/CF consagra, como regra, o princípio da não intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, autorizando-a, excepcionalmente, para: manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação, nas hipóteses ali estipuladas; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; e também para assegurar a observância dos princípios constitucionais correspondentes à forma republicana, sistema representativo e regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública, direta e indireta, aplicação de percentual mínimo da receita resultante de impostos estaduais, incluindo as oriundas de transferências, no ensino e serviços de saúde.<sup>646</sup>

Concorrem para limitar a autonomia estadual as normas de preordenação institucional, consistentes na revelação antecipada de matéria a ser reproduzida pelo Estado-membro na sua organização, sendo exemplo os artigos 26 e 27/CF, que tratam dos bens pertencentes aos Estados e número de Deputados que integrarão a Assembleia Legislativa. O mesmo ocorre com as normas federais extensíveis, que compreendem preceitos

<sup>644</sup> *Ibidem*, p. 18-19.

<sup>645</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 20-21.

<sup>646</sup> Confira inteiro teor do art. 34/CF no *site* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> - Acesso em 28.09.2011.



constitucionais de organização da União cuja aplicação é expressamente estendida aos Estados-membros, nos termos dos artigos 28 e 75/CF, concernentes à eleição do governador e vice-governador dos Estados, e extensão de normas que regem a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados. Há ainda os princípios constitucionais que não são enumerados de forma linear no texto constitucional, mas que ordenam a atividade do legislador estadual, estabelecendo o regime normativo a ser adotado em certas matérias, sendo exemplo as normas inseridas nos artigos 37 e 39/CF, que se referem a disposições que regem a Administração Pública e instituição de conselho de política de administração e remuneração de pessoal, dentre outras.<sup>647</sup>

Leoncy cita também a obrigatoriedade de reprodução das normas constitucionais federais de observância obrigatória nas constituições estaduais, funcionando como espécie de reforço para o respeito das normas federais correspondentes, sob pena de desrespeito aos princípios constitucionais (ex.: artigo 63/CF, que trata da proibição de aumento de despesa prevista nos projetos ali enumerados). Há ainda as normas constitucionais de extensão proibida aos Estados, por constituírem exceção a princípios constitucionais de observância obrigatória para tais entes federados, como é o caso das prerrogativas de caráter processual penal de que goza o Presidente da República, inseridas no artigo 86, §§ 3º e 4º/CF e que constituem exceção ao princípio republicano (artigo 34, VII, “a” /CF), o qual, por sua vez, deve ser observado, na sua inteireza, pelos Estados.<sup>648</sup>

No que diz respeito ao salário mínimo, sua previsão consta do inciso IV do artigo 7º/CF, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, devendo ser fixado em lei e nacionalmente unificado. Ora, referida previsão remete a fixação do salário mínimo à legislação federal, única apta a promover a unificação nacional dos valores, para atender ao conjunto das necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família listados no dispositivo constitucional.

Entretanto, o *caput* do artigo 7º/CF, ao enumerar os direitos sociais, constitucionalmente assegurados aos trabalhadores, deixou explicitado que aquela norma estabelecia tão-somente o piso ou o mínimo, não esgotando o rol dos direitos sociais,

---

<sup>647</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 22-25.

<sup>648</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 26-27.

anotando serem “direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, aqueles ali previstos.<sup>649</sup>

Antes mesmo da edição da Constituição de 1988, José Martins Catharino já antevia que a ideia matriz, a nortear o novo texto constitucional, seria no sentido do não esgotamento do elenco dos direitos sociais como tradicionalmente observado no direito brasileiro. Afirmou:

Em palavras corriqueiras: a Constituição deve assegurar um mínimo de direitos, ou direitos mínimos, e não um máximo, ou direitos máximos. Sem que isso seja estabelecido, qualquer Constituição sofre envelhecimento precoce. No Brasil – com sua acentuada e acelerada mobilidade social, até a curto prazo.<sup>650</sup>

Por outro lado, também está previsto na Constituição Federal, como competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho (artigo 22, I/CF), o que insere um componente a mais na discussão acerca de deter ou não o Estado-membro autonomia para a elaboração legislativa acerca de um patamar estadual, em montantes superiores aos do salário mínimo nacional, de que trata o inciso IV do artigo 7º/CF, observadas suas peculiaridades regionais, de ordem econômica, política e social.

A autonomia dos Estados-membros, dentro da perspectiva da pluralidade de ordenamentos jurídicos decorrente do federalismo vigente no Brasil, constitui elemento importante de estudo, para a análise acerca da sua competência na fixação de piso salarial estadual, como meio de ampliar o rol dos direitos sociais dos trabalhadores, com melhoria da sua condição social, em cumprimento ao disposto no *caput* do artigo 7º/CF.

Nesse sentido, faz-se necessário analisar as condições históricas que regeram a criação e implementação do salário mínimo no Brasil, inicialmente fixado de forma regional, para em momento posterior ser unificado, objetivando identificar as circunstâncias sociais, culturais, econômicas e políticas concomitantes, na tentativa de desvendar a importância da participação dos movimentos sociais na fixação dos valores a ele atribuídos, bem como a

<sup>649</sup> Confira inteiro teor do art. 7º/CF no site <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> - Acesso em 28.09.2011.C

<sup>650</sup> CATHARINO, José Martins. *Direito constitucional e direito judiciário do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 1995, p.61.

influência da autonomia dos entes federativos nesta definição, inclusive no que diz respeito à possibilidade de instituição de um piso salarial estadual.

### **4.3 Regionalização e unificação do salário mínimo em uma perspectiva histórica**

No Brasil, como já visto, o governo é republicano e exercitado em ambiente federativo, sendo os Estados-membros dotados de relativa autonomia, nos termos constitucionalmente previstos. O salário mínimo brasileiro, conforme consta do inciso IV do artigo 7º/CF, deve ser nacionalmente unificado e, por essa razão, é fixado por lei federal. Entretanto, nem sempre foi esta a situação, pois houve época em que inexistia qualquer previsão legal acerca do salário mínimo e outra em que os valores se apresentavam em distintos níveis para as diversas regiões do país.

Torna-se importante, assim, buscar entender as origens do salário mínimo no contexto mundial, bem como conhecer as circunstâncias sociais, culturais, econômicas e políticas que ditaram a criação e implementação do salário mínimo no Brasil, buscando entender os impactos que o federalismo gerou no regramento desse direito social, cujos valores, ao longo dos anos, foram fixados em níveis diferentes para as inúmeras regiões e sub-regiões instituídas, culminando na unificação de valores. A partir da perspectiva histórica, mediante estudo dos fatos, é que será feita a pesquisa acerca da regionalização e unificação do salário mínimo em país organizado como um Estado Federal. Dentro dessa perspectiva, será avaliada a importância dos movimentos sociais, bem como a participação dos entes federativos autônomos na fixação dos diversos níveis do salário mínimo.

João Saboia destaca a importância do salário mínimo para a classe trabalhadora, representando proteção em face da superexploração dos empregadores, admitindo, entretanto, tratar-se de proteção bastante limitada, já que o salário mínimo pode ser fixado em valores baixos e insuficientes para a sobrevivência digna do trabalhador e de sua família. Destaca, ademais, a existência de inúmeras formas de se burlar a garantia do salário mínimo, inclusive mediante pagamento de remunerações a ele inferiores, o que ocorre com frequência.<sup>651</sup>

---

<sup>651</sup> SABOIA, João. *Salário mínimo: a experiência brasileira*, Porto Alegre: L&PM Editores Ltda., 1985, p. 7-8.

Os empregadores, na maioria dos casos, têm interesse em pagar o menor salário possível, elevando a lucratividade dos negócios. Referida postura, caso adotada coletivamente, pode gerar impactos negativos na economia, diante da inevitável queda do poder aquisitivo da população, que constitui a classe consumidora interna do país, produzindo crise econômica.<sup>652</sup>

Saboia conclui que:

Verificamos, portanto, que existem limites para a fixação do salário mínimo. Se ele for muito baixo, além de os trabalhadores terem sua integridade física ameaçada, a economia poderá entrar em crise. Caso seja fixado em um nível muito elevado, são os lucros dos capitalistas que passam a estar ameaçados. Na prática é o Governo que determina os níveis do salário mínimo, respeitando, obviamente, os interesses das classes dominantes.<sup>653</sup>

A verdade é que muitas das ações governamentais acabam sendo ditadas pelo mercado, em contexto social, econômico e político no qual há uma desaceleração acentuada nas medidas interventoras estatais, sobretudo no que diz respeito às atividades econômicas. O controle antes exercido pelo Governo sobre o mercado não é mais praticado de forma plena, ocorrendo verdadeira inversão nessa correlação de forças, pois agora é o mercado que impõe regras ao Estado.<sup>654</sup>

Para Herrera Flores:

De un modo sutil, pero continuado, hemos asistido durante las últimas décadas a la sustitución de los derechos conseguidos (es decir, de las garantías jurídicas para el acceso a determinados bienes, como el empleo o las formas de contratación laboral) por lo que ahora se denominan “libertades” (entre las que destaca la libertad de trabajar: que, como tal, no exige políticas públicas de intervención). En definitiva, hemos entrado en un contexto en el que la extensión y la generalización del mercado – que se proclama falazmente como “libre” – ha provocado que los derechos humanos comiencen a considerarse como “costes sociales” de las empresas que hay que ir suprimiendo en nombre de la competitividad.<sup>655</sup>

---

<sup>652</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>653</sup> *Ibidem*.

<sup>654</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinversión ...*, p. 19.

<sup>655</sup> *Ibidem*.

A fixação do salário mínimo, do ponto de vista internacional, atende a critérios bastante distintos, havendo legislações que contemplam apenas grupos de trabalhadores atuantes em alguns segmentos da economia, enquanto outras cobrem praticamente todos os trabalhadores assalariados. Também os níveis do salário mínimo podem ser diferentes do ponto de vista regional ou podem abranger apenas determinados setores da economia. Há, ainda, a possibilidade de o salário mínimo ser unificado em nível nacional. Normalmente, o que se observa é a importância secundária do salário mínimo nos países mais ricos, onde as negociações coletivas ditam pisos superiores, enquanto nos países mais pobres, assume papel relevante, já que milhões de trabalhadores se submetem a receber montantes inferiores ao mínimo legalmente estipulado<sup>656</sup>. Nesse cenário, a garantia do salário mínimo representa importante instrumento de luta, a ser utilizado pelos movimentos sociais.

A importância de definição de um valor mínimo para a remuneração do trabalho já era percebida no ano de 1891, quando a encíclica *Rerum Novarum*, publicada pelo Papa Leão XIII e que ressaltava a necessidade de respeito à dignidade do trabalhador, reconhecia a injustiça social gerada pela acumulação da riqueza nas mãos de poucos em detrimento da imensa maioria empobrecida, anotando que “o salário não deve ser insuficiente para assegurar a subsistência do operário sóbrio e honrado”.<sup>657</sup>

Os primeiros países que regulamentaram o salário mínimo de forma sistemática foram Nova Zelândia e Austrália, ainda no final do século XIX, restringindo-se a sua aplicação a alguns setores e regiões, ampliados em momento posterior. Na Europa, a Inglaterra foi que primeiro adotou o salário mínimo, a partir de 1909, o qual, em 1926, abrangia aproximadamente 40 setores, beneficiando mais de um milhão de trabalhadores. Nos Estados Unidos, as primeiras leis do salário mínimo limitaram-se ao trabalho feminino e de menores, a partir de 1912, tendo o Canadá seguido a mesma linha, a partir de 1917. Foi a Constituição Mexicana de 1917 a primeira no mundo a reconhecer a responsabilidade do Estado na fixação de um salário mínimo apto a viabilizar níveis mínimos de vida dentro do seu território, sendo editada legislação abrangente sobre o tema em 1931. No Brasil, o salário mínimo foi previsto na legislação em 1936.<sup>658</sup>

---

<sup>656</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 8-9.

<sup>657</sup> Texto completo da encíclica *Rerum Novarum*, publicada pelo Papa Leão XIII, disponível em <[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html)> - Acesso em 03.11.2011.

<sup>658</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 9-10.

No âmbito da OIT, em 1928, foi aprovada a primeira convenção sobre o estabelecimento de salário mínimo, versando especificamente sobre as indústrias. Apenas em 1970, foi aprovada a convenção n. 131<sup>659</sup>, mais abrangente, envolvendo a fixação de salários mínimos, com foco direcionado aos países em desenvolvimento.<sup>660</sup>

Das recomendações da OIT, percebe-se que não há obrigatoriedade de fixação de um único salário mínimo, mas sim de um sistema de salários mínimos para grupos de trabalhadores, havendo associação necessária entre o salário mínimo e o atendimento às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família. Há também a recomendação no sentido de que a fixação do salário mínimo leve em conta a realidade, bem como a distribuição salarial do mercado, o custo de vida e, ainda, a produtividade do trabalho.<sup>661</sup>

A despeito da importância do tema e das preocupações da OIT que, há décadas, vem travando discussões acerca do salário mínimo, tem-se que a convenção n. 131/OIT ainda não foi ratificada por inúmeros países industrializados, nem mesmo por aqueles que detêm tradição no campo da negociação coletiva, os quais sequer adotam legislação para a definição de pisos salariais. A própria Comunidade Econômica Europeia não incluiu em suas recomendações qualquer consideração acerca da possível importância do salário mínimo.<sup>662</sup>

É que o pensamento econômico dominante, hegemônico, procura associar o desemprego a mercados rígidos, e a geração de emprego à flexibilidade das relações de trabalho, pois, para essa teoria, a rigidez dos mercados de trabalho decorre de fatores institucionais, que podem impedir o funcionamento das forças de mercado. Há inclusive recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no sentido de ser reavaliado o papel do salário mínimo legal, como instrumento de

---

<sup>659</sup> A Convenção n. 131/OIT foi ratificada pelo Brasil, segundo informação disponível em <[http://www.mte.gov.br/rel\\_internacionais/convencoesOIT.asp](http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/convencoesOIT.asp)> - Acesso em 06.10.2010. Referida convenção prevê que os salários fixados para a proteção de todos os grupos de assalariados, cujas condições sejam tais que se torne aconselhável assegurar-lhes a proteção, terão força de lei e não poderão ser diminuídos. Ademais, prevê que devem ser fixados em valores compatíveis com as necessidades dos trabalhadores e de suas famílias, observando o nível geral de salários no país, bem como o custo de vida, e, ainda, as exigências do desenvolvimento econômico, como a produtividade e o interesse em atingir e manter um alto nível de emprego. A despeito de ter sido a Convenção n. 131/OIT ratificada pelo Brasil, verifica-se enorme distanciamento entre a normatização e a realidade, o que remete para a falta de eficácia da norma jurídica, consoante explicitado no subcapítulo 3.3, deste trabalho.

<sup>660</sup> PAES, Eduardo. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>661</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>662</sup> *Ibidem*.

redistribuição de renda ou estratégia de combate à pobreza, sob pena de resultarem efeitos negativos sobre o nível de emprego.<sup>663</sup>

Esse posicionamento é questionado por teóricos críticos, dentre os quais se destaca Herrera Flores, para quem o capitalismo produziu um processo de mercantilização da vida, fazendo surgir uma sociedade de mercado, submissa à racionalidade do capital, que generaliza uma forma injusta e desigual de ordenar as atividades econômicas. Referidas atividades econômicas são controladas pela mão invisível do mercado, destituída de humanidade, onde predominam valores competitivos e egoístas na construção da estrutura social, impregnada pela ideologia liberal e neoliberal do mercado autorregulado.<sup>664</sup>

Incumbe ao homem, inclusive por meio dos movimentos sociais, opor-se de forma determinada e contínua à falácia ideológica difundida pelo pensamento neoliberal, construindo as condições materiais para colocar em prática sua capacidade de fazer e desfazer os espaços em que vive<sup>665</sup>, visando ao resgate integral da dignidade da pessoa humana, que, como já visto, implica no acesso igualitário aos bens necessários para viver, quer sejam eles de ordem material ou imaterial. Tomando como critério a corporalidade do ser humano, tem-se que a remuneração a ser paga pelo trabalho deve ser suficiente para propiciar o acesso do trabalhador e de sua família aos bens que viabilizam a vida, sob pena de restar vulnerada a dignidade da pessoa humana, proclamada no cenário internacional como direito humano universal. Ou seja, o salário mínimo constitui importante instrumento de proteção para o trabalhador, sobretudo nos países mais pobres, onde o risco da superexploração ainda segue existindo.

A Declaração dos Direitos Humanos, adotada pela ONU em 1948, consagrou dentre os direitos trabalhistas a remuneração digna e justa, não tendo utilizado a expressão “salário mínimo”, como se vê do § 3º do artigo 23, onde consta que: “Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim, como à

---

<sup>663</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>664</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención ...*, p. 47.

<sup>665</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *O nome do riso: breve tratado sobre arte e dignidade*, Porto Alegre: Movimento, 2007, p. 27.

sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social”.<sup>666</sup>

Também o item I do artigo 25 da Declaração de Direitos Humanos preconiza o direito de todo homem a um padrão de acesso aos bens minimamente indispensáveis para viver, juntamente com sua família, sem fazer referência específica ao trabalho, aproximando-se mais da garantia de uma renda básica de cidadania. A previsão é a seguinte:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>667</sup>

No que tange especificamente ao cenário brasileiro, tem-se que a luta pelo salário mínimo já estava presente nos movimentos da classe trabalhadora no período anterior a 1930. O senador Paulo Paim identificou tal fenômeno e afirmou que, em 1892, “no Congresso Socialista, a importância do pagamento de um salário mínimo a todos os trabalhadores foi assunto na pauta de reivindicações”<sup>668</sup>. Por outro lado, Paulo Saboia diz que a questão do salário mínimo somente foi explicitada em 1913, por ocasião do Segundo Congresso Operário Brasileiro, realizado no Rio de Janeiro. A reivindicação ao salário mínimo foi inserida na pauta dos movimentos grevistas de 1918, no Rio de Janeiro, e de 1919, em São Paulo.<sup>669</sup>

Sempre que o tema do salário mínimo é abordado, a análise remete a Getúlio Vargas<sup>670</sup>, que, como visto no subcapítulo 4.1, esteve à frente do governo brasileiro entre 1930 e 1945. Paulo Paim enfatiza a luta dos trabalhadores na conquista do salário mínimo, e, segundo ele, a “criação do salário mínimo na década de 30 foi, portanto, uma conquista dos

---

<sup>666</sup> Texto integral da Declaração Universal dos Direitos Humanos disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>> - Acesso em 13.10.2011.

<sup>667</sup> Texto integral da Declaração Universal dos Direitos Humanos disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>> - Acesso em 13.10.2011

<sup>668</sup> PAIM, Paulo. *Salário mínimo: uma história de luta*, Brasília: Senado Federal, 2005, p. 17. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/PauloPaim/pages/vida/publicacoes/textos/SalMinimo.pdf>> - Acesso em 04.11.2011.

<sup>669</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 10-11.

<sup>670</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 17.



trabalhadores, tendo sido do Presidente Vargas o mérito de incluir o assunto no contexto de uma política de proteção trabalhista”.<sup>671</sup>

A Constituição Federal de 1934 incorporou, pela primeira vez no âmbito constitucional, o direito ao salário mínimo (artigo 121, § 1º, “b”)<sup>672</sup>, sendo que a Lei 185 de 14.01.1936 definiu o salário mínimo e instituiu as Comissões de Salário Mínimo, dispondo no seu artigo 1º que:

Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestado, num salário mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do País e em determinada época, das suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.<sup>673</sup>

Foi o Decreto-lei 2.162 de 01.05.1940<sup>674</sup> que fixou os primeiros níveis de salário mínimo em todo o país, editando a tabela de valores devidos ao trabalhador adulto, autorizando a redução em até 50% para os menores de 18 anos. Os valores foram regionalmente estipulados, sendo que o maior salário mínimo correspondia ao salário do Distrito Federal.

Ao longo do governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945), a palavra de ordem era “harmonia e cooperação” entre as classes sociais, justificando-se a criação do salário mínimo nessa premissa, que foi ressaltada em diversos discursos presidenciais e também naqueles proferidos pelo Ministro do trabalho. A harmonia e a cooperação eram apontadas como base da felicidade coletiva e sucedâneo da grandeza do Brasil, e o salário mínimo constituía, dentro dessa ótica, importante contribuição para a paz social, afastando em definitivo as lutas de classes.<sup>675</sup> Naquela época, o governo difundia ideologia com o claro objetivo de invisibilizar

<sup>671</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>672</sup> Segundo a alínea “b”, § 1º, art. 121/CF de 1934, a legislação do trabalho deveria, para a proteção social do trabalhador e dos interesses econômicos do país, estabelecer “salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)> - Acesso em 11.10.11.

<sup>673</sup> Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=185&tipo\\_norma=LEI&data=19360114&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=185&tipo_norma=LEI&data=19360114&link=s)> - Acesso em 11.10.2011.

<sup>674</sup> Texto integral do Decreto-lei 2162/40 disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37717>> - Acesso em 11.10.2011.

<sup>675</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 12.

os naturais conflitos e lutas de classe, conferindo naturalidade ao fenômeno da exploração dos trabalhadores pelas elites capitalistas brasileiras.

O discurso presidencial<sup>676</sup> proferido no dia 1º de maio de 1940, por ocasião da assinatura do Decreto-lei 2.162/40, defendeu a paz social e negou a luta de classes, reafirmando que o regime de justiça e de paz é que poderia fazer a felicidade da Pátria brasileira. João Saboia faz o seguinte alerta:

Apesar da retórica oficial da “paz social” é claro que a legislação do salário mínimo não teria ocorrido sem o beneplácito das classes dominantes. Assim, a fixação de um salário mínimo era um importante elemento de controle sobre o mercado interno, fator fundamental para o processo de acumulação capitalista da época, especialmente nas regiões urbanas. Este ponto, por sinal, era reconhecido implicitamente pelas próprias autoridades [...]<sup>677</sup>

Em verdade, o salário mínimo não teve como objetivo a elevação do poder aquisitivo da classe trabalhadora, servindo tão-somente para institucionalizar os níveis salariais já praticados naquele período. O objetivo da legislação do salário mínimo era bem definido, pois representou tentativa de cooptação da classe trabalhadora, minimizando a importância da luta de classes, além de propiciar o processo de acumulação de renda. O Estado passou a dispor de instrumentos, segundo os interesses das forças capitalistas, para o total controle do poder aquisitivo dos trabalhadores, bem como do custo de mão-de-obra, que poderia ser adequado à produtividade nos diversos setores da economia.<sup>678</sup>

Cabia às Comissões Regionais do Salário Mínimo a atribuição de avaliar as peculiares circunstâncias de vida nas diferentes regiões do país, mediante levantamento das condições locais da economia e dos valores salariais já praticados, determinando as cestas regionais de bens e serviços, correspondentes a um padrão de vida minimamente aceitável para o trabalhador adulto. Os valores regionais do salário mínimo foram fixados com base em metodologia vinculada à apuração do que era necessário para o atendimento dos requisitos

---

<sup>676</sup> João Saboia destaca o seguinte trecho desse histórico discurso proferido por Getúlio Vargas, que bem ilustra o tom paternalista por ele empregado: “Não precisais de greves ou apelos a recursos externos, nem vos deixareis levar por agitadores e perturbadores da ordem, que vos engodam ideologias que encobrem ambições de outra natureza. Podeis ficar certos de que as soluções para os vossos problemas estão sendo encaminhadas e preparadas pelo Governo”. SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 48-49.

<sup>677</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 13.

<sup>678</sup> *Ibidem*, p. 16-17.

nutricionais de um trabalhador adulto durante um mês (a ração essencial<sup>679</sup>) e demais gastos com transporte, habitação, vestuário e higiene.<sup>680</sup>

Para o levantamento das condições de vida, foi realizado o Censo do Salário Mínimo, a cargo do Serviço de Estatística e Trabalho (SEPT), que apurou também os valores mais baixos da remuneração dos trabalhadores, sendo elaborada tabela onde constava o valor das menores remunerações (salário mínimo), do salário médio, salário mediano e também da classe modal, que incluía o extremo superior. Saboia afirma que uma análise da referida tabela permite observar que a fixação do salário mínimo privilegiou a classe modal dos menores salários, o que leva à seguinte conclusão:

Pode-se, portanto, concluir, que a fixação do salário mínimo foi feita, não no sentido de se elevar o patamar mínimo de remuneração no País, mas sim de institucionalizar aquele mínimo que prevalecia no período. Este ponto era reconhecido pela imprensa da época quando afirmava que *“pequeno ou mínimo será o aumento do salário na grande maioria dos casos, não sendo raras as hipóteses em que a nova lei fixou um salário inferior ao que hoje é pago a muitos trabalhadores”*.<sup>681</sup>

O fato também foi constatado pelo Senador Paulo Paim, segundo o qual:

No entanto, ao criar uma legislação para o salário mínimo, Vargas não teve como propósito elevar os ganhos ao trabalhador. Na medida em que as comissões encarregadas de definir os valores tomaram como base os menores salários já pagos regionalmente, apenas institucionalizou os (baixos) níveis salariais já existentes.<sup>682</sup>

Objetivando definir os valores do salário mínimo, o Brasil foi dividido em vinte e duas regiões, correspondentes aos vinte Estados-membros, ao território do Acre e ao Distrito Federal, sendo tais regiões subdivididas em cinquenta sub-regiões, para as quais foram

---

<sup>679</sup> A ração essencial do salário mínimo correspondia a um conjunto variável de produtos divididos em 12 grupos, com possibilidades de substituições de itens dentro de um mesmo grupo, tomando-se como referente a quantidade de elementos nutritivos, consideradas as calorias, proteínas, cálcio, ferro e fósforo. *Ibidem*, p. 19-22.

<sup>680</sup> PAES, Eduardo. *Op. cit.*, p. 41-42.

<sup>681</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 23-24.

<sup>682</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 18.

fixados quatorze valores distintos para o salário mínimo. O maior valor do salário mínimo equivalia a 2,67 vezes o menor valor a ele atribuído.<sup>683</sup>

A fixação de distintos níveis de salário mínimo para os diversos Estados brasileiros, a partir das regiões e sub-regiões, conforme valores estabelecidos pelo decreto-lei 2.162/40, não decorreu, em hipótese alguma, da autonomia dos Estados federais. Ao contrário, os valores foram definidos para as regiões, como fruto de decisão do governo central, na vigência da Constituição outorgada em 1937, em pleno Estado Novo, durante o governo ditatorial de Getúlio Vargas, quando o federalismo constituía mera previsão semântica constitucional, sem qualquer efetividade, como restou explicitado no subcapítulo 4.1.

Os salários mínimos regionais eram assim fixados pelo governo federal, desde a capital do país, não representando descentralização da ação e da decisão de estabelecer o piso dos salários pelos Estados-membros da Federação.<sup>684</sup> Referida decisão acerca dos valores regionais para o salário mínimo, a partir de comando central do governo federal, funcionava inclusive como instrumento de controle social, bem como de controle da ação dos próprios Estados.

Em 1943, foi aplicado o primeiro reajuste sobre o salário mínimo, em duas etapas distintas, sendo os valores resultantes congelados por um período de oito anos<sup>685</sup>. No final de 1951, quando o valor real do salário mínimo estava reduzido a pouco mais de um terço na capital de São Paulo e a menos da metade no Rio de Janeiro, foi novamente reajustado durante o governo de Getúlio Vargas, que havia retornado ao poder. Assim, em 1952, após o impacto desse reajuste, o salário mínimo retomou o valor real correspondente a 1940 em São Paulo, sendo elevado em 27%, aproximadamente, no Rio de Janeiro. Na década de 50, os reajustes passaram a ser mais frequentes, em períodos inferiores a três anos, constituindo o

<sup>683</sup> Informações disponíveis em <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>> - Acesso em 17.10.2011.

<sup>684</sup> NERI, Marcelo; MOURA, Rodrigo. *Brasil: la institucionalidad del salario mínimo*. In MARINAKIS, Andrés; VELASCO, Juan Jacobo (Editores). *¿Para qué sirve el salario mínimo?: elementos para su determinación en los países del cono sur*, Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2006, p. 109.

<sup>685</sup> As tabelas do salário mínimo foram mantidas em 1946 e em 1949, utilizando-se, neste último caso, como justificativa, o fato de as Comissões não terem concluído os estudos sobre o salário mínimo familiar, conforme previsão inserida na Constituição Federal de 1946. Entretanto, João Saboia entende que a ausência de reajustes decorreu, em parte, do fraco movimento sindical, limitado pela legislação, que possibilitou intervenções em diversos sindicatos e também na Confederação dos Trabalhadores do Brasil. SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 43-45.

período áureo do salário mínimo, cujo valor histórico mais elevado ocorreu entre os anos de 1957 e 1959, durante o governo de Juscelino Kubitschek.<sup>686</sup>

O segundo reajuste aplicado pelo governo Vargas sobre o salário mínimo, em 1951, teve o mérito de recuperar seu poder aquisitivo, utilizando percentuais bastante variados, o que beneficiou algumas regiões em detrimento de outras. No Distrito Federal, o índice foi de 215,8%, bem superior à inflação de 157,2% acumulada no período posterior a dezembro de 1943, quando foi concedido o primeiro reajuste sobre o salário mínimo. Por outro lado, em outras regiões o percentual de reajuste foi insatisfatório, como é o caso do interior do Rio Grande do Norte, cujo índice de 117,6% sequer atentou para a variação do custo de vida local.<sup>687</sup>

No governo de Vargas, foi concedido outro reajuste em 01.05.1954, aplicado aos salários no mês de julho daquele ano, época em que o governo passava por séria crise<sup>688</sup>. Os reajustes foram muito diferenciados, havendo casos em que o índice aplicado foi superior a 200%, como no interior de Minas Gerais e outros onde o percentual foi de 14%, caso do interior do Pará. As críticas foram intensas, tendo sido inclusive ajuizado mandado de segurança, fundamentado na inconstitucionalidade do decreto presidencial, o qual foi denegado pelo STF. As maiores reações foram do empresariado em Minas Gerais, que se sentiu especialmente prejudicado pelo substancial reajuste aplicado ao salário mínimo na região, o que encontrou forte oposição por parte dos empregados. Na época, houve denúncias contra manobras patronais junto aos trabalhadores, buscando postulação conjunta de redução do salário mínimo, o que certamente não interessava aos laboristas.<sup>689</sup>

Ao anunciar esses novos patamares do salário mínimo, em meio a grande crise governamental, o presidente do Brasil, Getúlio Vargas, já não dava garantias aos trabalhadores, no sentido de o governo satisfazer às suas aspirações e necessidades. Ao

---

<sup>686</sup> *Ibidem*, p. 33-34.

<sup>687</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>688</sup> Eleito presidente do Brasil, para exercer o mandato entre 1951 e 1956, Getúlio Vargas colocou em prática uma política nacional-desenvolvimentista que envolvia também a nacionalização do petróleo brasileiro, sob o lema de “O petróleo é nosso”. Tal política, aliada ao trabalhismo de perfil populista do Ministro do Trabalho João Goulart, acabou por gerar a insatisfação das elites dominantes, o que foi acirrado pela proposta do Ministro quanto ao reajuste do salário mínimo em 100%, quando a inflação anual era da ordem de 50%. Parte dos setores conservadores passou a exigir seu afastamento do governo, o que foi acolhido. Ainda assim o reajuste de 100% foi concedido por Getúlio Vargas, que, após ter seu nome envolvido no crime da Rua Toneleros, representado por atentado contra Carlos Lacerda, optou pelo suicídio em agosto/1954, deixando todo o país consternado. MARQUES, Adhemar. *Op. cit.*, p. 686.

contrário, enfatizava a importância da luta pelos direitos e a necessidade de efetiva união e organização, o que, inclusive, deveria ser adotado como lema da classe trabalhadora na luta em face dos obstáculos e resistências apresentadas contra as reivindicações impostas pelas suas necessidades.<sup>690</sup>

Em decorrência do aumento da inflação na década de 60, o salário mínimo passou a ser reajustado em lapsos inferiores, ou seja, a cada 12 ou 14 meses, mas continuou sofrendo perdas reais, uma vez que os reajustes não acompanhavam os índices inflacionários.<sup>691</sup> Durante o governo de João Goulart, houve intensa participação dos trabalhadores na defesa e discussão do salário mínimo, por meio de suas entidades sindicais, estendendo-se também à questão dos reajustes sobre eles aplicados, o que não foi suficiente para evitar as perdas reais impostas pela alta inflação verificada no período.<sup>692</sup> Desde o início dos anos 50, foram estabelecidos entre 23 e 38 níveis distintos para o salário mínimo, os quais foram reduzidos para 14 na década de 60, sendo retomado o mesmo número de níveis fixado na época de sua criação.<sup>693</sup>

Durante o regime militar, em que vigorou a política do arrocho salarial, o salário mínimo também foi impactado, adotando trajetória descendente durante a primeira metade da década de 1970. Na época, buscou-se aproximação entre os maiores e menores valores constatados dentre os diversos níveis regionais do salário mínimo, mediante concessão de reajustes abaixo da inflação para os montantes mais elevados e reajustes mais favoráveis para os menores valores, reduzindo-se também o número de níveis. Houve, assim, uma aproximação para baixo entre o maior e o menor valor do salário mínimo, em claro prejuízo para os trabalhadores. Na segunda metade daquela década, houve certa estabilidade no valor real do salário mínimo, que chegou a experimentar ligeira recuperação.<sup>694</sup>

---

<sup>689</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 49-53.

<sup>690</sup> João Saboia informa que a reação de parte da oposição e também dos empresários foi intensa, sendo o presidente taxado de demagogo, pois estaria criando falsa ilusão para os trabalhadores, em face da inflação gerada pelo aumento do salário mínimo, com prejuízos para a pequena e média empresa, gerando desemprego. *Ibidem*, p. 50-51.

<sup>691</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>692</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>693</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 35.

<sup>694</sup> *Ibidem*, p. 37.

Com o tempo, o número de salários mínimos regionais foi progressivamente diminuindo, atingindo três valores em maio de 1980<sup>695</sup>, e, a partir de maio de 1983, remanesceram apenas dois valores distintos, fixado para dois grupos de Estados, um deles composto por unidades da federação mais desenvolvidas (Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e o Distrito Federal), cujo valor era 13% superior ao do outro grupo, integrado pelos demais Estados, menos desenvolvidos. No ano de 1984, houve a unificação dos valores, sendo que o princípio da unificação nacional do salário mínimo restou consagrado pela Constituição Federal de 1988.<sup>696</sup>

O quadro comparativo, a seguir elaborado, demonstra a evolução constitucional sobre o salário mínimo no Brasil, sendo excluídas as constituições anteriores a 1934, que nada previram acerca do referido direito social. Será destacado apenas o artigo que previu o salário mínimo:

#### Constituições Brasileiras de 1934 a 1988

Constituição de 1934 Título IV – Da Ordem Econômica e Social	Artigo 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, nas cidades e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.  §1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:  b) salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador; <sup>697</sup>
Constituição de 1937 Da Ordem Econômica	Artigo 137. A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:  h) salário mínimo capaz de satisfazer, de acordo com as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador; <sup>698</sup>
Constituição de 1946	Artigo 157. A legislação do trabalho e da previdência social

<sup>695</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>696</sup> PAES, Eduardo. *Op. cit.*, p. 42.

<sup>697</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)> - Acesso em 07.11.11.

<sup>698</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)> - Acesso em 07.11.11.

Título III – Da Ordem Econômica e Social	obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:  I) salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família; <sup>699</sup>
Constituição de 1967 Título IV – Da Ordem Econômica e Social	Artigo 158. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:  I) salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família. <sup>700</sup>
Emenda Constitucional n. 1 de 1969 (Constituição de 1969) Título III – Da Ordem Econômica e Social	Artigo 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:  I – salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família; <sup>701</sup>
Constituição de 1988 Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais Capítulo II – Dos Direitos Sociais	Artigo 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. <sup>702</sup>

Uma análise do quadro comparativo acima revela que o salário mínimo foi inserido pela primeira vez como direito dos brasileiros na Constituição de 1934 e a previsão constitucional era no sentido de que o valor a ele atribuído deveria ser capaz de atender apenas às necessidades individuais do trabalhador, o que foi mantido na Constituição de 1937. A partir da Constituição de 1946, foram inseridas, no campo de cobertura do salário mínimo, também as necessidades da família do trabalhador.

<sup>699</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> - Acesso em 07.11.11.

<sup>700</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)> - Acesso em 07.11.11.

<sup>701</sup> A EC 1 de 1969, quanto ao salário mínimo, manteve inalterada a redação do direito ao salário mínimo, sendo apenas deslocada a previsão do art. 158 da CF/1967, para o art. 165, na versão conferida pela Emenda. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)> - Acesso em 07.11.11.

<sup>702</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> - Acesso em 07.11.11.



A previsão constitucional anterior a 1988 envolvia a fixação do salário mínimo a partir das “condições de cada região”, ou seja, deveria haver distintos níveis salariais, de acordo com as condições de vida das diferentes regiões do país. Promulgada a Constituição ora em vigor, restou consagrado o princípio da unificação nacional do salário mínimo, posto em prática pela legislação infraconstitucional desde maio de 1984<sup>703</sup>. Necessário frisar que a fixação de valores regionais do salário mínimo ocorria sempre a partir de comando central do governo federal, a quem todas as Constituições conferiram, de forma exclusiva, a competência para legislar em matéria trabalhista.

Desta forma, tem-se que a regionalização dos valores do salário mínimo no período anterior a 1988 não decorreu da autonomia conferida aos Estados-membros pelas sucessivas Constituições Federais. Ao contrário, esse expediente bem servia aos propósitos do governo federal, que tinha no salário mínimo um instrumento a mais de controle social e de comando sobre os Estados federais. Sobre esse propósito político acerca da institucionalização do salário mínimo, envolvendo controle social e minimização de conflitos, Paulo Paim afirma que:

Ainda que, segundo alguns especialistas, a criação e regulamentação do salário mínimo nos anos 30 tenha servido a propósitos políticos, ao controle e à minimização de conflitos, não se pode negar que a garantia de uma remuneração mínima pelo trabalho, por si só, constituía-se em fator positivo para o trabalhador. Especialmente se assegurado na Constituição.<sup>704</sup>

Apesar de a ordem jurídica nacional haver consagrado o termo “salário mínimo”, houve um momento propositivo, em que esse direito fundamental foi chamado de “salário real e justo”, retomando em certa medida a terminologia utilizada pela Declaração dos Direitos Humanos, que no parágrafo 3º do artigo 23, assegura ao trabalhador “remuneração justa e satisfatória”. Nesse sentido, o anteprojeto constitucional, que inspirou a redação da atual Constituição Federal, previa no seu artigo 343, acerca do salário mínimo, que:

Artigo 343. As normas de proteção aos trabalhadores obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria de seus benefícios:

---

<sup>703</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 37.

<sup>704</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 23.

I – salário real e justo capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e as de sua família; [...]<sup>705</sup>

Referida redação permite questionar a expressão “salário mínimo”, consagrada pelas sucessivas Constituições brasileiras, a partir de 1934. É que o termo “mínimo” significa:

*adj (lat minimu)* Que é o menor; que está no grau mais baixo. *sm* 1 A menor porção de uma coisa. 2 *Dir* A pena mais branda que se pode aplicar a um determinado delito. 3 Religioso da ordem de São Francisco. 4 Dedo mínimo. 5 O mesmo que *minimum*. *M. múltiplo comum*: o menor dos múltiplos comuns a dois ou mais números.<sup>706</sup>

Ou seja, a terminologia adotada no âmbito constitucional, para a previsão de um direito fundamental do trabalhador brasileiro, denota o claro interesse das elites dominantes em pagar sempre uma remuneração que represente o menor valor possível, ou seja, um salário mínimo, que não condiz com a necessidade de reprodução material da vida de que fala Henry Mora e Franz Hinkelamert, conforme tratado no subcapítulo 1.2 deste estudo. Dentro da necessidade de um novo linguajar, proclamada pelos teóricos críticos<sup>707</sup>, seria mais adequado falar em “salário real e justo”, tal como constou do anteprojeto constitucional, ou em “remuneração justa e satisfatória”, segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Uma previsão constitucional nesse sentido, prevendo um salário real e justo ou uma remuneração justa e satisfatória, quanto tratou do patamar remuneratório a ser observado em todo o país, induziria a uma premente postura de maior respeito ao trabalhador, como pessoa a quem se asseguram capacidades plenas, sem o que não há cogitar da efetiva dignidade humana conforme previsão contida na Constituição da República.

<sup>705</sup> O artigo 343 destacado integra o Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, criada pelo Decreto 91.450, de 18.08.1985, encaminhado ao Ministro da Justiça em 1986. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>> - Acesso em 07.11.2011.

<sup>706</sup> Significado de “mínimo” extraído do Moderno Dicionário da Língua Portuguesa, disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=mínimo>> - Acesso em 07.11.2011.

<sup>707</sup> Como visto no item 2.1 deste trabalho, Herrera Flores afirma que pensar os direitos humanos supõe pensá-los de outra forma, buscando afastar toda uniformidade e homogeneização do mundo, buscando o novo e o diferente, produzido a partir da capacidade cultural de criar sentidos mundanos. Assim, a mudança da terminologia, de salário mínimo para salário real e justo, poderia gerar outra forma de pensar o patamar salarial a ser assegurado aos trabalhadores brasileiros, mais consentânea com o respeito à dignidade da pessoa humana.

Novo panorama, relativamente à remuneração-base a ser assegurada ao trabalhador, vem sendo desenhado no cenário brasileiro, a partir da edição da Lei Complementar n. 103 de 14.07.2000, que autorizou aos Estados e ao Distrito Federal instituírem, mediante lei estadual de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial previsto no inciso V do artigo 7º/CF, para empregados que não têm piso salarial definido em lei federal ou em acordo coletivo de trabalho.

A partir da referida Lei, alguns Estados brasileiros, dentre os quais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, dentre outros, têm adotado legislação estadual que define patamares salariais para os trabalhadores dentro do seu âmbito territorial, conforme grupos organizados por categorias de atividades. A par da experiência dos pisos salariais por Estado-membro, que vem sendo alardeada como nova experiência de um salário mínimo regional, proliferam-se verdadeiras batalhas judiciais, municiadas pela arguição de inconstitucionalidade das leis estaduais, tanto no âmbito estadual (Tribunais de Justiça), quanto no âmbito federal (STF), sob os mais diversos fundamentos.

Esse é o tema que será tratado no Capítulo 5, passando pela análise da constitucionalidade das leis estaduais sobre o salário mínimo e por um relato sobre as experiências estaduais de implementação do piso salarial e a importância das lutas sociais que devem utilizar o instrumental jurídico representado pelo salário mínimo, em prol de uma efetiva melhoria das condições de vida dos trabalhadores brasileiros, atentando para as peculiares condições de vida nos diversos Estados-membros.

## CAPÍTULO 5

### SALÁRIO MÍNIMO: DA UNIFICAÇÃO NACIONAL À REGIONALIZAÇÃO DE VALORES

A regionalização do salário mínimo, que durante anos foi fixado em níveis distintos para as várias regiões e sub-regiões em que foram divididos os Estados-membros, não constitui novidade no cenário brasileiro. Entretanto, analisada essa regionalização de valores do salário mínimo no Brasil, em vigor no plano infraconstitucional até 1984 e até 1988 no plano constitucional, verifica-se que não decorreu ela da autonomia conferida aos Estados. Ao contrário, a fixação dos diversos níveis do salário mínimo dava-se por meio de decisão central do governo federal, que passou a utilizar esse importante direito dos trabalhadores como instrumento de controle social e também dos Estados componentes da Federação.

Desde uma visão puramente econômica, a década de 1980 foi considerada a década perdida. Do ponto de vista dos movimentos sociais, foi apontada por Paulo Paim, como uma década de renascimento. Foi nesse período que ocorreu o recrudescimento do movimento sindical brasileiro, com atuação importante nas greves da região do ABC paulista em 1978, quando os trabalhadores passaram a negociar salários superiores aos níveis oficiais com a classe patronal, por meio dos pisos salariais das categorias profissionais. Naquele momento histórico, o movimento sindical assumiu crucial importância na imposição de limites à política governamental de arrocho salarial.<sup>708</sup>

Foi no ano de 1981, que houve a primeira proposta oficial de unificação dos valores do salário mínimo, de autoria do Senador Mauro Benevides, que restou aprovada no Congresso Nacional, mas foi vetada pelo Presidente Figueiredo.<sup>709</sup> Em 1983 foram fixados apenas dois níveis distintos para o salário mínimo, resultando na unificação dos níveis mais baixos, vigentes nas regiões Norte e Nordeste, inferior em 14% ao valor estabelecido para a

---

<sup>708</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 21-22.

<sup>709</sup> *Ibidem*, p. 22.

Região Centro-Sul.<sup>710</sup> Em maio de 1984, ocorreu a unificação nacional do salário mínimo, por meio do Decreto 89.589, de 26.04.1984, que entrou em vigor em 01.05.1984.<sup>711</sup>

A unificação nacional do salário mínimo constituía antiga reivindicação da classe trabalhadora, cujo êxito foi obtido após quarenta e quatro anos, sendo implantada em etapas, mediante redução dos diversos níveis de salário mínimo, restando apenas dois valores distintos em 1983, unificados nacionalmente em 1984.<sup>712</sup> O princípio da unificação nacional do salário mínimo restou consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Analizando a luta de homens e mulheres, cujo objetivo, muito antes de constituir-se em mera disputa partidária, foi o resgate da dívida social do Brasil para com o seu povo, Paulo Paim afirmou, por ocasião de discurso proferido na Assembleia Constituinte que antecedeu a elaboração da Constituição de 1988, que a “concessão do salário mínimo não deve ser mais um direito do Executivo, mas um dever do Congresso Nacional”.<sup>713</sup> Naquele momento, enfatizou a importância da participação popular na redação da proposta do texto constitucional encaminhado, que sofreu intensa pressão de setores conservadores, os quais alardeavam que algumas conquistas trabalhistas poderiam inviabilizar a economia do país, por serem desmedidas.

Acerca desses processos de luta para a conquista e consolidação de direitos, é de se retomar a lição de Joaquín Herrera Flores, no sentido de que estão sempre sujeitos à possibilidade de retrocessos históricos. Por essa razão, é que o jusfilósofo espanhol compreende os direitos humanos como processos ou como o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos empreendem para o acesso igualitário aos bens de que necessitam para viver.

Empreendida luta social durante mais de 44 anos, visando à unificação nacional do salário mínimo, foi ela exitosa, com a consagração constitucional desse princípio.

---

<sup>710</sup> SABOIA, João. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>711</sup> O art. 1º do Decreto Presidencial n. 89.589, de 26.04.1984, que unificou nacionalmente o valor do salário mínimo, assim dispõe: “O salário-mínimo fixado pelo Decreto número 88.930, de 31 de outubro de 1983, fica estipulado em CR\$97.176,00 (noventa e sete mil, cento e setenta e seis cruzeiros), em todo o território nacional.” Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89589-26-abril-1984-440055-publicacaooriginal-1-pe.html>> - Acesso em 18.11.2011.

<sup>712</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>713</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 39.

Entretanto, a promessa constitucional não vem sendo cumprida, pois os valores atribuídos ao salário mínimo são extremamente baixos e, por essa razão, insuficientes para suprir as necessidades básicas enumeradas no inciso IV do artigo 7º/CF, faltando efetividade à norma jurídica. Nesse contexto, o debate agora se volta para a criação de outra unidade de valor, destinada a fixar o patamar remuneratório dos trabalhadores em cada Estado brasileiro, consideradas suas peculiaridades locais e respectiva autonomia para legislar, a partir da delegação outorgada pela União por meio da Lei Complementar (LC) 103/2000, visando ao estabelecimento de pisos salariais estaduais para os trabalhadores que atuam no seu âmbito territorial.

Por essa razão será a seguir analisada a questão afeta à constitucionalidade ou não das leis estaduais e distritais acerca do piso salarial, considerado o princípio da unificação nacional do salário mínimo estratificado no inciso IV do artigo 7º/CF. Em seguida, serão apontadas as experiências atuais na fixação dos valores do piso salarial e também a importância das lutas sociais, para tornar efetivo o direito fundamental a um salário justo, suficiente e satisfatório, ainda que tal ocorra sob a bandeira do piso salarial, a ser definido por categoria profissional, no âmbito dos Estados-membros da Federação. A pesquisa será efetuada sem perder de vista o risco que tal regionalização de valores gera quanto à progressiva redução do valor real do salário mínimo nacional, em detrimento dos trabalhadores aposentados e demais beneficiários da Previdência Social, bem como dos trabalhadores que vivem nas regiões mais pobres da Federação.

## 5.1 Constitucionalidade das leis estaduais sobre pisos salariais

O Brasil foi constituído como República Federativa<sup>714</sup>, a despeito de a adoção dessa forma federativa de governo decorrer de mera produção artificial, como afirmado por Arion Sayão Romita.<sup>715</sup> Dentro do Estado federativo constitui pressuposto a autonomia das entidades federadas, as quais detêm competência normativa, por meio da repartição de

<sup>714</sup> O art. 1º/CF dispõe que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. Confira texto integral do artigo em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> - Acesso em 13.01.2013.

<sup>715</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Salário Mínimo Estadual?* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/rev\\_20/artigos/AironSayao\\_rev20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_20/artigos/AironSayao_rev20.htm)> - Acesso em 13.01.2013.

competências, conforme disciplinado pela Constituição Federal, tema já analisado anteriormente.

O sistema de distribuição de competências previsto pela Constituição brasileira vigente é bastante complexo e contém a enumeração dos poderes da União (artigos 21 e 22), bem como dos poderes conferidos aos Municípios (artigo 30), cabendo aos Estados os poderes remanescentes (§ 1º do artigo 25).

Arion Sayão Romita afirma existirem casos de competência exclusiva da União, que não podem ser objeto de delegação (artigo 21), e outros em que a competência é privativa (artigo 22) e suscetível de delegação (parágrafo único do artigo 22/CF). Insere-se nesta hipótese a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (artigo 22, I/CF), a qual pode ser objeto de delegação quanto a questões específicas, como ocorreu relativamente ao piso salarial.<sup>716</sup>

No ano de 2000, foi publicada a LC n. 103 que autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituírem, no âmbito de sua competência territorial, o piso salarial de que trata o inciso V do artigo 7º/CF. Nos termos da referida LC, o projeto de lei no âmbito dos Estados e do Distrito Federal deve ser de iniciativa do Poder Executivo, e o piso salarial assim estipulado é aplicável tão-somente aos empregados que não tiverem um patamar mínimo remuneratório definido em lei federal ou por meio de convenção ou acordo coletivo de trabalho (artigo 1º).

Além do mais, a autorização concedida aos Estados e ao Distrito Federal, no que tange à instituição de pisos salariais regionais, não poderá ser exercida no segundo semestre do ano em que houver eleições para os cargos de governador dos Estados e do Distrito Federal e também para deputados. O objetivo da lei, nesse ponto, é evitar o manejo do piso salarial estadual como medida demagógica para alavancar a eleição de candidatos vinculados ao governo.

---

<sup>716</sup> *Ibidem*.

A LC 103/2000 vedou a extensão do piso salarial estadual ou distrital à remuneração dos servidores públicos municipais, prevendo, ao revés, a possibilidade de sua incidência sobre a remuneração devida à categoria dos empregados domésticos.<sup>717</sup>

No que diz respeito à constitucionalidade da ordem jurídica dos Estados-membros em ambiente federativo, encontra-se ela subordinada às disposições inseridas na Constituição Federal, posicionada em patamar hierárquico superior, sujeitando-se aos limites por ela impostos. Referidas normas instituidoras do piso salarial estadual sujeitam-se igualmente às limitações contidas na LC 103/2000 e qualquer descumprimento de dispositivos constitucionais, bem como daqueles limites previstos na Lei Complementar, pode gerar a declaração de inconstitucionalidade.

Dentro dessa linha de raciocínio, tem-se que a edição do ordenamento jurídico autônomo por parte dos Estados está sujeita a controle por meio da ação direta de inconstitucionalidade, cujo julgamento compete ao STF (artigo 102, I, “a”/CF), quando malferidos preceitos da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 foi, dentre as inúmeras constituições brasileiras, a que atribuiu maior ênfase ao controle de constitucionalidade das normas, inovando sobre a matéria. A par do recurso extraordinário, tradicionalmente previsto pelas Constituições anteriores, consagrou inúmeros instrumentos de controle judicial da constitucionalidade, podendo ser citadas as seguintes medidas: ação direta interventiva, para assegurar a observância de princípios constitucionais, quando violados pelas unidades federativas estaduais e distrital (arts. 34, VII e 36, III); ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (artigo 102, I, “a”); ação direta de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional (artigo 103, § 2º); ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (EC 3/93 – artigo 102, I, “a”); arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição (artigo 102, § 1º, disciplinado pela Lei 9.882/99).<sup>718</sup>

---

<sup>717</sup> O texto integral da Lei Complementar n. 103/2000 está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm)> - Acesso em 23.11.11. Foi também inserida neste trabalho como anexo 3.

<sup>718</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, Introdução, p. XVII.



Os pisos salariais constituem matéria afeta ao direito do trabalho, cuja competência para legislar é privativa da União. Entretanto, a União Federal optou por autorizar os Estados e o Distrito Federal, por meio de Lei Complementar, conforme permissivo constante do parágrafo único do artigo 22/CF, a instituírem o piso salarial previsto no inciso V do artigo 7º/CF, sujeitando-se a legislação estadual ao controle de constitucionalidade previsto na Constituição da República.

Referida delegação de competência legislativa pela União Federal em prol dos Estados-membros não é neutra ou isenta de contextos. Ao contrário, sempre que se fala na fixação do salário mínimo, instaura-se amplo debate político, o que decorre do fato de o salário mínimo ter impacto direto nas contas públicas, sobretudo no que diz respeito à Previdência Social, despesas com o seguro-desemprego, gastos com a assistência social, além de refletir diretamente na folha de pagamento das três esferas de governo<sup>719</sup>, com maior intensidade na esfera municipal.

Marcelo Barroso Kümmel afirma que o governo federal, para ver-se livre da pressão por aumento no salário mínimo, levou ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar que permitia aos Estados a criação do piso salarial estadual, mediante regulamentação legal do inciso V do artigo 7º/CF, o que constituiu solução ou estratégia jurídica capaz de esvaziar essa pressão sobre o Poder Executivo Federal, por ocasião dos reajustes do salário mínimo.<sup>720</sup>

Note-se que a competência legislativa delegada por força da LC 103/2000 refere-se à questão específica da matéria nela mencionada, ou seja, restringe-se à autorização para fixação de piso salarial (artigo 7º, V/CF), não se estendendo à definição de valores do salário mínimo (artigo 7º, IV/CF). O piso salarial fixado pelos Estados e pelo Distrito Federal deve atingir apenas as categorias profissionais mais frágeis, que não conseguem, mediante negociação coletiva, estabelecer seu próprio piso salarial por meio de acordo ou convenção coletiva de trabalho. O piso salarial estadual tampouco pode ser estendido aos servidores públicos municipais e aos profissionais cujo salário profissional seja previsto em lei federal. Qualquer desvio da lei estadual quanto a esses limites implicará na sua inconstitucionalidade.

---

<sup>719</sup> KÜMMEL, Marcelo Barroso. *Piso salarial estadual: constitucionalidade e obrigatoriedade*. Artigo publicado na Revista Âmbito Jurídico n. 40 – Ano X, abril/2007 – ISSN 1518-360. Disponível em:

A fixação regional de pisos salariais por força de legislação a ser editada no âmbito dos Estados-membros e do Distrito Federal vem suscitando inúmeros debates e controvérsias, havendo confusão generalizada<sup>721</sup> e uso indiscriminado das expressões “ piso salarial” e “salário mínimo”, como se contivessem a mesma carga semântica, o que não corresponde à realidade.

Tendo sido consagrado pela Constituição Federal brasileira o princípio da unificação nacional do salário mínimo, reservando à União Federal a competência exclusiva para a definição dos valores devidos sob tal rubrica, constitui impropriedade falar-se em salário mínimo regional ou estadual e essa confusão terminológica acaba por viabilizar a construção de teses que amparam a arguição de inconstitucionalidade das leis estaduais sobre piso salarial.

Identificado o problema, torna-se necessária uma aproximação conceitual do que significa de fato a expressão “ piso salarial”, buscando apreender o seu real significado e possíveis distinções do denominado “salário mínimo” a que se refere a Constituição Federal.

O artigo 7º da Constituição brasileira assegura aos trabalhadores, dentre outros direitos que visem à melhoria da sua condição social, o salário mínimo fixado em lei e nacionalmente unificado (inciso IV). Garante também direito ao “ piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho” (inciso V). O inciso XXVI do artigo 7º/CF consagra também, como direito dos trabalhadores, o “reconhecimento de convenções e acordos coletivos de trabalho”.

Esse último registro assume especial relevância, pois em inúmeras categorias profissionais o piso salarial é fixado por meio de convenções ou de acordos coletivos de trabalho, sendo essa a razão pela qual o artigo 1º da LC 103/2000 excluiu da incidência dos pisos salariais estaduais aquelas categorias profissionais beneficiadas por correspondente previsão inserida nos respectivos instrumentos normativos.

---

<[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1766](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1766)> - Acesso em 15.01.2013.

<sup>720</sup> *Ibidem*.

<sup>721</sup> Referida confusão terminológica pode ser conferida em matéria sobre o salário mínimo, na qual, após ser noticiado que a LC 103/2000 autorizou os Estados-membros a instituírem pisos salariais no âmbito dos respectivos territórios, faz-se expressa remissão aos “salários mínimos” do Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>> - Acesso em 25.02.2013.

O contrato de trabalho apresenta como essência o caráter oneroso<sup>722</sup>, pois seu objeto é o trabalho remunerado. Nesse sentido, o salário<sup>723</sup> do trabalhador subordinado constitui obrigação fundamental do empregador, representando a contraprestação correlata à prestação laboral.<sup>724</sup>

Regra geral, o salário<sup>725</sup> é objeto de pactuação entre trabalhador e empregador por ocasião do contrato de trabalho e ao longo da sua vigência. Entretanto, referida definição vem deixando de ser objeto de livre deliberação por uma das partes ou por ambos os envolvidos no contrato de trabalho, havendo um deslocamento dessa previsão para a lei, para o acordo coletivo ou convenção coletiva de trabalho, para que haja o respeito a patamares mínimos, correspondentes ao salário mínimo vital.

Amauri Mascaro Nascimento aduz que o “salário mínimo é o menor valor que pode ser pago ao assalariado como contraprestação do seu trabalho”<sup>726</sup> e identifica três tipos de salário mínimo:

São 3 (três) os tipos de salário mínimo, o geral, o profissional e o da categoria<sup>727</sup>. O geral é assegurado a todo empregado. O profissional é garantido aos exercentes de

<sup>722</sup> Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena assevera que há presunção de onerosidade no contrato de trabalho, uma vez que o trabalho constitui valor de troca e meio de subsistência e afirma que: “Fundadas as relações de trabalho no princípio da economicidade, não se presume o trabalho gratuito”. Ao contrário, a gratuidade deve receber interpretação restritiva por parte dos juízes, pelo fato de constituir causa excepcional de uma prestação laboral, já que o contrato de trabalho é “um contrato oneroso, de troca, com prestações co-respectivas e sinalagmático”. VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. *Relação de emprego: estrutura legal e supostos*, São Paulo: Editora LTr, 1999, p. 674-675.

<sup>723</sup> A “palavra salário deriva do latim ‘salarium’, e este de ‘sal’, ‘salis’; ‘hals’, em grego, porque costumavam os romanos pagar aos seus servidores domésticos em quantidades de sal (Alfonso Madrid), como denominava-se ‘sal’ o que os legionários recebiam pra comprar comida (J. C. Sander).” CATHARINO, José Martins. *Compêndio de direito do trabalho*, São Paulo: Saraiva, 1982, p. 29.

<sup>724</sup> GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho*, Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 222.

<sup>725</sup> O salário, segundo consta do art. 457/CLT, é a contraprestação do serviço devido e pago diretamente pelo empregador e compreende, além do pagamento em dinheiro, a alimentação, habitação, vestuário e outras prestações *in natura* que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado, nos termos previstos pelo art. 458 do mesmo diploma legal. O texto integral dos artigos 457 e 458/CLT encontra-se disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm)> - Acesso em 14.10.2011.

<sup>726</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 1989, p. 315.

<sup>727</sup> Referida distinção categorial não é unânime, como também não encontra unanimidade a nomenclatura sobre o salário mínimo. Júlio Bernardo do Carmo denomina de salário profissional tanto aquele fixado por lei quanto o fixado por convenção, decisão normativa ou laudo arbitral, fazendo distinção apenas quanto ao seu âmbito de incidência. Afirma: “Quando fixado por lei, o salário profissional estende-se a todo o território nacional. Se fixado por convenção coletiva, decisão normativa ou laudo arbitral, tem sua incidência ao âmbito de representação das entidades participantes da respectiva convenção ou conflito de trabalho.” CARMO, Júlio

uma profissão. O de categoria, também denominado piso salarial, fixado através de convenções coletivas, é o previsto para os trabalhadores de um setor de atividade.<sup>728</sup>

Em inúmeros países é construída uma rede de convenções coletivas, a partir de negociações entre os Sindicatos que representam os trabalhadores e correspondente categoria econômica. Por meio delas, são definidas inúmeras condições de trabalho, dentre as quais o valor do salário devido aos trabalhadores inseridos na respectiva categoria profissional. Sobre o tema, Orlando Gomes e Elson Gottschalk afirmam:

Nos países em que uma intensa rede de convenções coletivas organiza, em todos os aspectos e setores, o trabalho humano subordinado, essa determinação heterônoma (*sic*) do salário esquadrija áreas que ultrapassam o salário mínimo vital. O salário profissional, o piso salarial, o de categoria, o ‘mínimo anual garantido’, o familiar são fixados, hoje, em muitos países, através de poderosos processos de *negociação coletiva*. Quando não sejam, por esse modo, é a lei que intervém.<sup>729</sup>

Esses autores entendem justificado tal meio de fixação do salário, em face da natureza compensatória da atividade, em que há sujeição de uma pessoa, o trabalhador. Ademais, o salário representa o meio exclusivo de sustento do empregado e da sua família<sup>730</sup>, detendo caráter nitidamente alimentar, sendo relevante a participação dos Sindicatos que representam essas coletividades na fixação dos valores mínimos devidos em função do trabalho desenvolvido.

A classificação proposta por Amauri Mascaro, acima explicitada, é importante para distinguir o “salário mínimo”, cuja competência para definição do valor, nacionalmente unificado, é privativa e exclusiva da União Federal, do piso salarial, que os Estados-membros podem definir no seu âmbito territorial, e, também, do salário profissional a que faz referência a LC n. 103/00.

Segundo Amauri Mascaro, o piso salarial constitui:

---

Bernardo do. *Salário mínimo*. In BARROS, Alice Monteiro de. (Organizadora). *Curso de direito do trabalho: Estudos em memória de Célio Goyatá*, São Paulo: Editora LTr, 1993, p. 274.

<sup>728</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Op. cit.*, p. 315.

<sup>729</sup> GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Op. cit.*, p. 224.

<sup>730</sup> *Ibidem*.

[...] o valor mínimo que pode ser pago em uma categoria profissional ou a determinadas profissões numa categoria profissional. A categoria profissional é formada por empregados de diversas funções num setor comum de atividade econômica.<sup>731</sup>

Nesse sentido, o piso salarial representa o menor patamar salarial a ser pago ao trabalhador inserido em determinada categoria profissional. Como exemplo de categorias profissionais, podem ser citados os trabalhadores que atuam nas seguintes áreas: construção civil, bancária, metalurgia, transporte, indústria têxtil, dentre outras. Via de regra, o piso salarial é estipulado na data-base da categoria, mediante negociação coletiva entabulada entre o sindicato profissional e correspondente sindicato da categoria econômica ou a própria empresa empregadora, resultando, respectivamente, na celebração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho<sup>732</sup>, que são os instrumentos normativos a serem observados pela categoria no período de sua vigência.<sup>733</sup>

José Martins Catharino afirma que o salário convencional pode ser denominado de salário normativo em grau máximo, uma vez que a convenção coletiva de trabalho tem bifrontalidade ou pluralidade sindical. O salário acordado mediante negociação coletiva empreendida pelo sindicato profissional diretamente com uma ou mais empresas seria o salário normativo de grau mínimo, por ser apenas unilateralmente sindical. O autor assevera que o primeiro referente de piso salarial “é categorial e o segundo, empresário”.<sup>734</sup>

<sup>731</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Op. cit.*, p. 316.

<sup>732</sup> O art. 611 da CLT, aprovada pelo Decreto-lei n. 5.452, de 01.05.43, apresenta a definição da convenção coletiva de trabalho como o “acordo de caráter normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho”. No § 1º está a regra que faculta “aos sindicatos representativos das categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das empresas acordantes às respectivas relações de trabalho.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)> - acesso em 12.01.2013.

<sup>733</sup> Apesar de o prazo de vigência constituir requisito obrigatório das convenções e dos acordos coletivos de trabalho, conforme inciso II do art. 613/CLT, não podendo ser superior a dois anos, nos termos do § 3º do art. 614/CLT, o TST alterou a redação da súmula 277, cujos dizeres passaram a consagrar o seguinte entendimento que está de acordo com o disposto no § 2º do art. 114/CF: “CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO OU ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. EFICÁCIA. ULTRATIVIDADE (redação alterada na sessão do Tribunal Pleno, realizada em 14.09.2012) – Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012 - As cláusulas normativas dos acordos coletivos ou convenções coletivas integram os contratos individuais de trabalho e somente poderão ser modificadas ou suprimidas mediante negociação coletiva de trabalho.” Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_251\\_300.html#SUM-277](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-277)> - Acesso em 12.01.2013.

<sup>734</sup> CATHARINO, José Martins. *Compêndio ...*, p. 58.

Dentro da classificação proposta por Amauri Mascaro, o salário profissional constituiria outra modalidade de salário mínimo, sendo o menor valor a ser pago aos exercentes de determinada profissão, caracterizando-se como salário mínimo daquela profissão. Como distinções entre o salário profissional e o salário mínimo geral, Amauri Mascaro aponta que:

A diferença se faz, primeiro pela *amplitude* porque o salário mínimo é geral e o salário profissional não. Alcança apenas a profissão em razão da qual foi instituído. Segundo, pelos fins: no salário mínimo, a manutenção de um nível econômico abaixo do qual não podem ser satisfeitas as mais elementares necessidades de alimentação, habitação etc.; no salário profissional o resguardo da dignidade profissional.<sup>735</sup>

No Brasil existem leis federais que fixaram o salário profissional para os exercentes de inúmeras profissões, podendo ser citados exemplificativamente os médicos (lei n. 3.999/61), os profissionais diplomados pelos cursos regulares superiores mantidos pelas Escolas de Engenharia, de Química, de Arquitetura e de Veterinária (lei 4.950-A/66), os auxiliares laboratoristas e radiologistas (lei 3.999/61), e ainda os exercentes do magistério público da educação básica (lei n. 11.738, de 16.07.08, que regulamentou o disposto na alínea “e” do inciso III do artigo 60/ADCT), dentre outras.

A LC 103/2000 autorizou os Estados a definirem, no âmbito de sua competência territorial, pisos salariais, ou seja, valores mínimos que devem ser fixados de forma proporcional à extensão e à complexidade do trabalho, a serem pagos aos integrantes de categorias profissionais, nos termos do inciso V do artigo 7º/CF. Por outro lado, o salário mínimo geral a que se refere o inciso IV do mesmo dispositivo constitucional deve ser nacionalmente unificado e, por essa razão, constitui matéria afeta à competência exclusiva da União Federal. Trata-se, pois, de institutos correlatos, mas distintos, que não se confundem.

Sobre o tema, José Affonso Dallegrave Neto e Otávio Augusto Constantino asseveram que:

---

<sup>735</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Op. cit.*, p. 315.

A rigor, a aludida Lei Estadual não trata propriamente de salário mínimo. Deveras, o que ela prevê é um piso salarial regional, conforme estabelece o art. 7º, V, da Constituição Federal. Registre-se que a utilização do termo salário mínimo regional é justificável apenas para fins de linguagem laical, contudo, juridicamente, não se pode confundir piso salarial regional com salário mínimo regional.

A principal distinção entre ambos é trazida pela própria Constituição Federal: o salário mínimo deve ser nacionalmente unificado, nos termos do que dispõe o art. 7º, IV, ao passo que o piso salarial leva em conta a extensão e a complexidade do trabalho para fixar patamares salariais diferenciados para cada categoria, conforme estatui o art. 7º, V, também da Constituição Federal.<sup>736</sup>

Em verdade, a LC 103/2000 criou outra forma de definição dos pisos salariais, pois a tradição jurídica brasileira<sup>737</sup> reservava referida atividade para a negociação coletiva a ser empreendida pelas categorias profissional e econômica, resultando na fixação de patamares mínimos remuneratórios para as diversas atividades desenvolvidas pelos integrantes das categorias envolvidas, mediante acordos ou convenções coletivas de trabalho<sup>738</sup>.

A partir da LC 103/2000, as categorias profissionais que não estabelecerem pisos salariais para os trabalhadores que nelas atuam estarão sujeitas ao cumprimento do piso salarial estadual naqueles Estados-membros que optarem por exercer a faculdade que lhes foi conferida, excluídos sempre da referida incidência os trabalhadores beneficiados por salário profissional decorrente de lei federal e também os servidores públicos municipais.

Analisando a competência legislativa conferida aos Estados-membros, a lei complementar seguiu a lógica adotada na Constituição de 1988, conforme visto no subcapítulo 4.2, respeitando a regra que consagra a autonomia dos Estados.

<sup>736</sup> DALLEGRAVE NETO, José Affonso; CONSTANTINO, Otávio Augusto. (In) *Constitucionalidade do salário mínimo regional*. In <<http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/178450/?noticia=INCONSTITUCIONALIDADE+SALARIO+MINIMO+REGIONAL>> - Acesso em 14.10.2011.

<sup>737</sup> Segundo Marcelo Barroso Kümmel o conceito de piso salarial era aceito pela doutrina como aquele negociado pelas categorias econômica e profissional, “por meio de acordos e convenções coletivos, sendo o patamar mínimo a ser pago aos integrantes das categorias abrangidos pelos instrumentos normativos referidos.” Para ele, o piso salarial previsto no inciso V do artigo 7º/CF atendia a esta natureza coletiva identificada pela doutrina e, uma vez editada a Lei Complementar 103, de 14.07.2000, criou-se um novo conceito de piso salarial, “como aquele estipulado pelos estados para atingir determinadas categorias profissionais.” KÜMMEL, Marcelo Barroso. *Op. cit.*

<sup>738</sup> Conforme Arion Sayão Romita, o piso salarial chegou a ser fixado por sentença normativa, o que foi declarado inconstitucional pelo c. STF, sob o fundamento de que se tratava de matéria submetida ao princípio da reserva legal. ROMITA, Arion Sayão. *Op. cit.*. Esse piso salarial fixado por sentença normativa é denominado por alguns autores de piso salarial normativo, ou de salário profissional normativo, expressão utilizada por Júlio Bernardo do Carmo. CARMO, Júlio Bernardo do. *Op. cit.*, p. 272-274.

Foi observada a norma atinente à repartição de competências, pela qual os Estados federados e o Distrito Federal são proibidos de legislar sobre matérias reservadas à competência da União (artigo 21 e 22/CF) e dos Municípios (artigo 30/CF).<sup>739</sup> O parágrafo único do artigo 22/CF autorizou a edição de lei complementar, resultando na aprovação da LC 103/2000, que autorizou os Estados-membros e o Distrito Federal a legislar sobre questão específica de direito do trabalho, ou seja, sobre o piso salarial.

Em respeito à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, é que a LC 103/2000 excluiu da incidência do piso salarial regional os trabalhadores beneficiados pelo salário mínimo profissional instituído por meio de lei federal, bem como aqueles laboristas integrantes de categorias profissionais que, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, cuja validade encontra-se também assegurada pela Constituição Federal, tenham negociado o piso salarial. Também em respeito à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local é que os servidores públicos municipais foram excluídos da incidência do piso estadual de salários. Foi assim preservada a estrutura constitucional atinente à repartição de competência entre os entes federativos.

Arion Sayão Romita afirma que uma lei complementar que autorizasse os Estados a legislar sobre salário mínimo seria inconstitucional, pois esse direito trabalhista constitui competência exclusiva da União, sendo nacionalmente unificado, só podendo existir um único salário mínimo em todo o território nacional.<sup>740</sup>

Por outro lado, a fixação de piso salarial por meio de lei, em princípio por lei federal, a partir da Constituição vigente, sempre foi possível. E para que os Estados pudessem legislar sobre esse tema, deveria ser previamente aprovada uma lei complementar o que ocorreu, nos termos do parágrafo único do artigo 22/CF, sendo aprovada e editada a LC 103/2000. Após formular a questão: “Será inconstitucional a lei complementar em questão?”, Sayão Romita responde:

Não parece. A Lei Complementar nº 103 insere-se perfeitamente na previsão do art. 22, parágrafo único, da Constituição. De acordo com a previsão constitucional, a lei complementar simplesmente autoriza os Estados a legislar sobre questão específica de direito do trabalho, qual seja o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º.

---

<sup>739</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 15-16.

<sup>740</sup> ROMITA, Arion Sayão. *Op. cit.*



Portanto, não há autorização para legislar sobre salário mínimo (previsto pelo inciso IV). Caso a autorização visasse ao salário mínimo, a inconstitucionalidade seria flagrante. Mas o vício não está presente, quando se trata de legislar sobre piso salarial que pode ser diversificado, tal como previsto pela Lei Complementar n. 103.<sup>741</sup>

Marcelo Barroso Kümmel também entende que não há qualquer inconstitucionalidade, analisada a questão de forma abstrata, pois a LC 103/2000 acabou por criar novo conceito de piso salarial, assim considerado como aquele definido pelos Estados e aplicável apenas a determinadas categorias profissionais. Conclui:

Admitindo-se esta possibilidade conceitual, não há como taxar a Lei Complementar 103 de 2000, nem as leis estaduais por ela autorizadas, de inconstitucionais, pois que regulamentam o inciso V do art. 7º, que não exige a unificação nacional, e não o inciso IV do mesmo artigo.<sup>742</sup>

Para Kümmel a segunda barreira<sup>743</sup> que impedia os Estados de legislarem sobre o piso salarial diz respeito à competência privativa da União para legislar em matéria de direito do trabalho, nos termos do inciso I do artigo 22/CF. Entretanto, diante do permissivo constante do parágrafo único do mesmo artigo, no sentido de delegar aos Estados a atividade legiferante quanto a questões específicas das matérias tratadas no artigo 22, restou superado esse óbice constitucional a partir da aprovação da LC 103/2000. Sobre a nomenclatura a ser utilizada, o autor adverte que:

Assim nasce o piso salarial, cuja denominação deve ser qualificada de *estadual*, para diferenciar daqueles valores fixados através de negociação coletiva. Da mesma forma, não se pode qualificá-lo de regional, tendo em vista que são os estados, através de lei de iniciativa do Poder Executivo, que detêm competência para instituí-lo. Denominação que jamais poderá ser utilizada, embora muitas vezes de forma atécnica a mídia e até alguns operadores jurídicos o façam, é a de salário mínimo regional, pois o salário mínimo é nacionalmente unificado (art. 7º, IV, *in fine*, da

---

<sup>741</sup> *Ibidem*.

<sup>742</sup> Kümmel, Marcelo Barroso. *Op. cit.*

<sup>743</sup> A primeira barreira conceitual para que os Estados-membros pudessem legislar sobre o piso salarial, segundo o pensamento de Marcelo Barroso Kümmel, dizia respeito à distinção entre essa figura jurídica e o salário mínimo legal, sendo certo que a LC 103/2000 criou novo conceito de piso salarial, que era tradicionalmente fixado pelos sindicatos profissional e patronal. Dentro desse novo conceito está a ideia de que o piso salarial pode ser “aquele estipulado pelos estados para atingir determinadas categorias profissionais.” *Ibidem*.

Constituição) e o piso salarial estadual será instituído por lei estadual (Lei Complementar 103/2000, art. 1º).<sup>744</sup>

Maria de Fátima Lage, supervisora Técnica Regional do Dieese, em entrevista sobre a importância do piso salarial estadual e das experiências em alguns Estados brasileiros, afirma que a iniciativa para enviar o projeto de lei para as assembleias estaduais, nos termos da LC 103/2000 deve ser do executivo estadual. Entretanto, anota experiências em que essa decisão foi tomada sob pressão gerada pela ação e mobilização dos trabalhadores, tendo o fato ocorrido no estado de Santa Catarina. Enfatiza a supervisora a importância da atuação articulada por parte do movimento sindical, buscando mobilizar a sociedade local, para o convencimento do poder público estadual no sentido de formalizar a iniciativa da lei concernente à fixação do piso salarial estadual.<sup>745</sup>

Esse componente institucional dos direitos deve ser observado pelos grupos organizados que lutam pela sua implementação, sendo apontado por Herrera Flores como elemento de especial importância, pois toda instituição constitui o resultado jurídico/político/econômico e ou social de uma forma determinada de compreender os conflitos sociais. Cabe aos movimentos sociais empreenderem processos de luta para exigir do poder executivo estadual a formalização da iniciativa da lei visando ao estabelecimento do piso salarial em cada um dos Estados da Federação, tendo em vista que o direito ao salário justo, digno e suficiente, somente se converterá em realidade, assumindo a necessária efetividade social, como resultado de lutas. Acerca do tema, Herrera Flores afirma:

Entendemos las instituciones como espacios de mediación en los que cristalizan los resultados siempre provisionales de las luchas sociales por la dignidad. Todo ello, sin olvidar que hablar de 'institución' es hacerlo de las relaciones de poder que priman en el momento histórico concreto en que vivamos. De ahí, la enorme importancia de la lucha político/institucional para llevar a la práctica nuestras ideas críticas sobre los derechos.<sup>746</sup>

---

<sup>744</sup> *Ibidem*.

<sup>745</sup> A entrevista concedida por Maria de Fátima Lage, supervisora do Dieese, encontra-se disponível em: <[http://consulta.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2011/ciclo\\_piso/docs/artigo\\_entrevista.pdf](http://consulta.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2011/ciclo_piso/docs/artigo_entrevista.pdf)> - Acesso em 20.01.2013.

<sup>746</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención* ..., p. 118.

O raciocínio crítico do renomado filósofo espanhol contém chaves de pensamento que propiciam a compreensão contextualizada da delegação concedida pela União Federal aos Estados-membros para a fixação de pisos salariais estaduais. É preciso perceber a imprescindibilidade da institucionalização dos direitos para a consolidação dos resultados provisórios das lutas sociais pela dignidade humana, o que diz respeito também à fixação de patamares remuneratórios mínimos que atendam às peculiares condições de vida em cada um dos Estados brasileiros. Entretanto, é preciso também, mediante profundo exercício crítico-reflexivo, atentar que direitos não são concedidos de forma gratuita. Há sempre algum interesse oculto por detrás das ações governamentais, divulgadas por meio de representações ideológicas, invisibilizando as reais relações de poder.

Assim, os trabalhadores devem se manter atentos aos contextos em que se acham inseridos, buscando obter conhecimentos com vistas à construção de discursos justificadores do seu envolvimento em movimentos de luta, cuja mobilização por meio dos sindicatos deve objetivar a fixação de pisos salariais consentâneos com a extensão e a complexidade do trabalho desenvolvido. A negociação coletiva que resulte na fixação de piso salarial nos moldes previstos pelo inciso V do art. 7º/CF poderá viabilizar uma vida digna para os trabalhadores e respectivas famílias, garantindo a satisfação de suas necessidades vitais.

Aquelas categorias profissionais, em que o nível de organização não seja capaz de gerar esse resultado por via negocial, devem pressionar o governo de seus Estados para que inicie o processo legislativo tendente a fixar o piso salarial por força da delegação materializada por meio da LC 103/2000, observadas as restrições nela contidas.

Necessário anotar, ainda, que os trabalhadores não podem perder de vista a importância de o salário mínimo continuar integrando suas agendas de luta, pois é esse o patamar remuneratório utilizado como base por parte da Previdência Social. Apenas com a sua contínua valorização será garantido o acesso aos bens materiais e imateriais que conformam uma vida digna após a aposentadoria, bem como naqueles períodos de impossibilidade de trabalho, seja em face do adoecimento ou do desemprego, pois é certo que o salário mínimo segue atuando como importante instrumento de aumento e distribuição de renda no país, atingindo todas as regiões.

O Estudo Exploratório sobre o piso regional mínimo, decorrente de projeto conjunto da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho (SERT) e do DIEESE, percebeu bem essa faceta envolvendo a criação do piso salarial estadual e registrou que:

A implantação de um piso regional mínimo poderia ofuscar a discussão da necessidade de se realizar uma política de valorização do salário mínimo nacional, que continua sendo um importante instrumento de distribuição de renda no país. O salário mínimo nacional vem sendo negligenciado ao longo do tempo, perdendo de vista seu objetivo inicial de assegurar uma renda mínima para os trabalhadores e seus familiares e utilizado como peça secundária das várias políticas de estabilização, realizadas ao longo das décadas de 60, 70, 80 e 90.<sup>747</sup>

Analisada a questão atinente à constitucionalidade dos pisos salariais estaduais, consideradas as normas inseridas na Constituição Federal brasileira acerca da repartição de competências entre os entes federados, tendo havido delegação da atividade legiferante aos Estados-membros e ao Distrito Federal por força da LC 103/2000, cujos contornos foram explicitados, passa-se à análise das experiências acerca da fixação dos pisos salariais estaduais.

## 5.2 As experiências atuais na fixação dos pisos salariais estaduais

Foram cinco os Estados-membros que, valendo-se da delegação outorgada pela LC 103/2000, estabeleceram o piso salarial estadual, sendo eles: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Paraná. Sobre essa experiência legislativa, serão apresentados exemplos e situações paradigmáticas, com o objetivo de construir um panorama da experiência concernente à instituição do piso salarial por força de leis estaduais.

No estado do Rio de Janeiro, em 28.11.2000, foi aprovada a Lei 3.496<sup>748</sup>, que instituiu o piso salarial estadual no valor único de R\$220,00, em época na qual o salário mínimo equivalia a R\$151,00. Essa lei estadual teve seus efeitos suspensos por força de decisão do STF em medida cautelar concernente à Ação Direta de Inconstitucionalidade

<sup>747</sup> *Estudo Exploratório: piso regional mínimo*. Projeto SERT/DIEESE, 2001, p. 4. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/projetos/SERT/estudoPisoRegionalMinimo.pdf>> - Acesso em 26.02.2013.

<sup>748</sup> O texto integral da Lei 3496, de 28.11.200, do Estado do Rio de Janeiro, está disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/466f0c70b54505d2032569a6006e05a6?OpenDocument>> - Acesso em 28.02.2013.

(2.358-6) ajuizada pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) em face do Governador do Estado e também da Assembleia Legislativa<sup>749</sup>.

O acolhimento da arguição de inconstitucionalidade decorreu da inobservância da previsão contida no inciso V, artigo 7º/CF, no sentido de que o piso salarial deve ser proporcional à extensão e à complexidade do trabalho, razão pela qual a lei estadual deve contemplar níveis distintos conforme a profissão e categoria em que os trabalhadores se encontram inseridos em conformidade com a norma constitucional citada, sob pena de ser institucionalizada autêntica fraude ao salário mínimo nacional previsto no inciso IV do mesmo dispositivo legal.<sup>750</sup>

Em decorrência da declaração de inconstitucionalidade da Lei 3.496/2000, foi aprovada no estado do Rio de Janeiro a Lei 3.512 de 24.12.2000, que instituiu os pisos salariais exigíveis a partir de 01.01.2001, para as categorias profissionais nela definidas, estabelecendo 3 níveis distintos, o primeiro de R\$220,00, o segundo de R\$223,00 e o terceiro de R\$226,00.<sup>751</sup> Registre-se que naquela época o salário mínimo nacional equivalia a R\$180,00, enquanto o salário mínimo necessário apontado pelo DIEESE equivalia a R\$1.116,65.<sup>752</sup>

Referida lei estadual inseriu no primeiro nível salarial:

[...] os empregados domésticos; cozinheiros, garçons e bar-men; lavadeiros e tintureiros; secretárias, datilógrafos e estenógrafos; administradores e capatazes de explorações agropecuárias e florestais; trabalhadores da agricultura e da pecuária; trabalhadores florestais; pescadores; operadores de máquinas e implementos de agricultura, pecuária e exploração florestal; empregados de comércio; trabalhadores de serviços de administração, conservação, manutenção, limpeza de edifícios, empresas comerciais, indústria, áreas verdes e logradouros públicos; trabalhadores de serviços de higiene, saúde, embelezamento; mensageiros; trabalhadores de serviços de proteção e segurança; trabalhadores de serviços de turismo e hospedagem e serventes.

<sup>749</sup> Kümmel, Marcelo Barroso. *Op. cit.*

<sup>750</sup> *Ibidem.*

<sup>751</sup> O texto integral da Lei do Estado do Rio de Janeiro n. 3.512, de 24.12.2001, encontra-se disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/7f0ca3fac094171c032569bd0066054b?OpenDocument>> - Acesso em 28.02.2013.

<sup>752</sup> Disponível em: <<http://trovatore.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>> - Acesso em 28.02.2013.

No segundo nível salarial foram inseridos os seguintes trabalhadores:

[...] trabalhadores de minas e pedreiras e sondadores; trabalhadores de tratamento da madeira e de fabricação de papel e papelão; fiandeiros, tecelões e tingidores; trabalhadores de curtimento; trabalhadores de preparação de alimentos; trabalhadores de costura e estofadores; trabalhadores da fabricação de calçados e artefatos de couro; cortadores, polidores e gravadores de pedras; encanadores, soldadores, chapeadores, caldeiros e montadores de estruturas metálicas; vidreiros e ceramistas; trabalhadores de fabricação de produtos de borracha e plástico; confeccionadores de produtos de papel e papelão; pintores; trabalhadores da confecção de instrumentos musicais e produtos de vime e de derivados de minerais não metálicos; trabalhadores da movimentação e manipulação de mercadorias e materiais, operadores de máquinas de construção civil e mineração; condutores de veículos de transporte e trabalhadores assemelhados e pedreiros.

Finalmente, no terceiro e mais alto nível salarial, a lei estadual do Rio de Janeiro contemplou:

[...] mestres, contramestres, supervisores de produção e manutenção industrial; operadores de instalações de processamentos químicos; marceneiros e operadores de máquinas de lavar madeira; trabalhadores de usinagem de metais; ajustadores mecânicos, montadores e mecânicos de máquinas, veículos e instrumentos de precisão; eletricitista e eletrônicos; operadores de estações de rádio e televisão e de equipamentos de sonorização e projeções cinematográficas; joalheiros e ourives e trabalhadores de artes gráficas.

A lei estadual do ano de 2001 (Lei 3.726, de 13.12.2001), cujos patamares salariais vigorariam a partir de janeiro de 2002, elevou para 5 os níveis salariais vigentes no estado do Rio de Janeiro, incluindo outras categorias profissionais não contempladas na primeira lei.<sup>753</sup>

Ambos os diplomas legais dedicaram um artigo para explicitar que estavam “excetuados dos efeitos desta lei os excluídos pelo inciso II do § 1º da Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000”, prevenindo, desta forma, possíveis questionamentos acerca de sua adequação aos preceitos constitucionais.

---

<sup>753</sup> O texto completo da lei estadual n. 3726, de 13.12.2001, do Rio de Janeiro, está disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/f354fe1814c8b28b03256b25004b8ee7?OpenDocument>> – Acesso em 28.02.2013.

Nos anos subsequentes outras leis foram sendo editadas pelo estado do Rio de Janeiro, com ampliação do número de trabalhadores e categorias profissionais contemplados, e, conseqüentemente, introduzindo novos níveis salariais, além de serem atualizados os valores do ano anterior.

Algumas ações diretas de inconstitucionalidade foram ajuizadas perante o STF, questionando referidas leis, podendo ser citadas a ADI 2.401 e 2.403, apresentadas pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) em face da Lei 3.512, de 21.12.2000. A primeira constituiu medida cautelar requerida em conjunto com a ADI 2.403. A decisão da Suprema Corte foi no sentido de considerar a ação prejudicada diante da perda de eficácia da lei, revogada expressamente pelo artigo 3º da Lei 3.726/2001, editada no ano subsequente.<sup>754</sup>

A linha de fundamentação adotada pelo STF no julgamento da referida ADI foi a mesma noticiada no subcapítulo 3.3, identificada por Antônio Carlos Wolkmer como um referente de “não decisão”<sup>755</sup>, muito comum nas ações diretas de inconstitucionalidade que envolvem a fixação do salário mínimo, pois no ano seguinte é editada nova lei que revoga a anterior, taxada de inconstitucional, prejudicando o julgamento da ADI.

Merece ser citada a arguição de inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.627/2009 do estado do Rio de Janeiro<sup>756</sup>, em vigor a partir de 01.01.2010, por haver instituído pisos salariais para os trabalhadores do setor representado pela CNC. Entendeu a Confederação que a lei teria ferido preceitos de ordem constitucional quando fixou pisos salariais para os trabalhadores inseridos no ramo do comércio de bens, serviços e turismo, pois a estipulação de piso salarial referiu-se não apenas aos trabalhadores beneficiados, mas também aos empregadores responsáveis pelo seu pagamento. Afirmou a CNC que, dos nove pisos salariais instituídos, oito alcançariam os trabalhadores das empresas por ela

---

<sup>754</sup> Informação disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14796999/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2403-df-stf>> - Acesso em 28.02.2013.

<sup>755</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo...*, p. 99.

<sup>756</sup> A íntegra da lei 5.627/2009 do Estado do Rio de Janeiro encontra-se disponível em: <[http://www.normaslegais.com.br/legislacao/leirj5627\\_2009.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/leirj5627_2009.htm)> - Acesso em 28.02.2013.

representadas, variando entre os valores de R\$581,88 e R\$1.484,58, os diversos níveis salariais instituídos.<sup>757</sup>

O primeiro argumento jurídico utilizado pela CNC, para sustentar o pedido de liminar, com vistas a suspender a eficácia da lei estadual, envolveu a violação do artigo 22/CF, pois caberia à União a competência exclusiva para legislar sobre direito do trabalho. Na oportunidade, a CNC ressaltou estar ciente da previsão legal delegando aos Estados a competência para a fixação do piso salarial de empregados, no seu âmbito territorial, desde que não tivessem piso salarial definido em lei federal, afirmando não ser aquele o caso dos trabalhadores das empresas por ela representadas.

Também foi alegada a violação ao inciso XXVI do artigo 7º/CF, que reconhece a validade das convenções e acordos coletivos de trabalho, pelos quais são entabuladas transações entre os legítimos representantes das categorias econômica e profissional de vários ramos de atividade, no estado do Rio de Janeiro. Nesse ponto, segundo alegou a CNC, a lei teria avançado no campo reservado às negociações coletivas, impondo piso salarial superior ao previsto nos instrumentos normativos.

Teria havido violação ainda, no entender da CNC, ao inciso V do artigo 7º/CF, pois aos trabalhadores seria assegurado direito a um piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho. Nesse ponto, segundo alegado, a lei estadual teria fixado os pisos salariais de forma aleatória, sem atentar para a complexidade do exercício da profissão.

A CNC afirmou ter havido desrespeito aos incisos I, III e IV do artigo 8º/CF, que trata da livre associação profissional ou sindical, bem como ao parágrafo 2º do artigo 114/CF, que dispõe sobre a instauração de dissídio coletivo e ainda ao artigo 5º, que trata do princípio da isonomia.

Além da referida ADI, foi proposta outra ação de inconstitucionalidade em face da Lei estadual nº 5.627/2009, por parte da Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan), desta vez no âmbito estadual, ou seja, perante o Tribunal de Justiça daquele Estado (Processo nº 0005303-44.2010.8.19.0000). Na referida ação, foi concedida liminar para

---

<sup>757</sup> Disponível em: <<http://www.portaldocomercio.org.br/media/is196.pdf>> - Acesso em 28.02.2013. Disponível também em: <<http://www.stf.jus.br/PORTAL/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119441>> - Acesso em 28.02.2013.



suspender a eficácia da expressão “que o fixe a maior”, constante do artigo 1º da lei questionada. Desta forma, os pisos salariais nela estabelecidos devem ser aplicados apenas às categorias não beneficiadas por pisos salariais previstos em lei especial ou norma coletiva, conforme previsto na LC 103/2000, pouco importando se tais pisos salariais seriam inferiores ou não aos patamares previstos pela lei estadual<sup>758</sup>.

A ação direta de inconstitucionalidade movida pela CNC recebeu no âmbito do STF o número de ADI 4.375 RJ, sendo designado relator o ministro Dias Tófoli, e foi julgada parcialmente procedente, na mesma linha do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da expressão “que o fixe a maior” contida no *caput* do artigo 1º da Lei nº 5.627/2009<sup>759</sup>. A redação do dispositivo legal é a seguinte:

No Estado do Rio de Janeiro, o piso salarial dos empregados, integrantes das categorias profissionais abaixo enunciadas, que não o tenham definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho que o fixe a maior, será de [...] <sup>760</sup>  
(grifos acrescentados)

Ficou claro no referido julgamento que a lei estadual questionada (5.627/2009) apenas deu continuidade a uma sequência de normas que, a partir do ano 2000, fixaram pisos salariais no âmbito do estado do Rio de Janeiro, sendo acrescentadas categorias não citadas nas leis anteriores. Foi identificada na nova legislação uma única inovação relevante, que foi a expressão “que o fixe a maior”, contida no *caput* do artigo 1º. Assim, tal como ocorreu relativamente à Lei nº 3.512/2000, impugnada nas ADIs nº 2.401 e nº 2.403, o STF entendeu estarem atendidos os requisitos atinentes à extensão e à complexidade do trabalho (inciso V do artigo 7º/CF). Entendeu também não haver violação aos artigos 5º, *caput* (princípio da isonomia), 7º, inciso V, 8º, inciso I e 114, § 2º, todos da Constituição Federal. O fundamento lançado no acórdão foi o seguinte:

A lei estadual que ultrapassa os limites da lei delegadora de competência privativa da União é inconstitucional, por ofensa direta às regras constitucionais de repartição

<sup>758</sup> Disponível em: <<http://www.portaldocomercio.org.br/media/is196.pdf>> - Acesso em 28.02.2013.

<sup>759</sup> Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19845895/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4375-rj-stf>> - Acesso em 28.02.2013.

<sup>760</sup> Disponível em: <[http://www.normaslegais.com.br/legislacao/leirj5627\\_2009.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/leirj5627_2009.htm)> - Acesso em 28.02.2013.

da competência legislativa. Existindo lei complementar federal autorizando os Estados-membros a legislar sobre determinada questão específica, não pode a lei estadual ultrapassar os limites da competência delegada, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá diretamente no vício da inconstitucionalidade. Atuar fora dos limites da delegação é legislar sem competência, e a usurpação da competência legislativa qualifica-se como ato de transgressão constitucional.<sup>761</sup>

Nos anos de 2011 e 2012, o governo do estado do Rio de Janeiro não conseguiu editar as leis estaduais sobre piso salarial no mês de dezembro do ano anterior, sendo certo que, em 2011, a Lei 5.950, somente estabeleceu o novo piso salarial a partir de 01.04.2011 e em 2012, a Lei 6.163, de 09.02.2012, fixou os pisos salariais com vigência a partir de 01 de fevereiro daquele ano.<sup>762</sup> Em ambas as leis foram estabelecidos nove distintos níveis salariais. Nenhuma dessas leis reproduziu o equívoco taxado de inconstitucional pela Suprema Corte, fixando o piso salarial para os trabalhadores integrantes das categorias profissionais enunciadas “que não o tenham definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho”, sem qualquer ingerência quanto ao valor fixado, pouco importando se superior ou inferior ao patamar ditado pela lei estadual, atentando para os limites da delegação conferida pela LC 103/2000.

Quanto ao ano de 2013, no Rio de Janeiro, a lei estadual nº 6.402, de 08.03.2012, apresentou novos valores para os nove níveis salariais instituídos nas normas anteriores, sendo o menor nível estipulado em R\$763,14, envolvendo trabalhadores agropecuários e florestais e o maior nível foi fixado em R\$2.047,58, para os administradores de empresa, advogados, contadores, biólogos, dentre outros.

No Rio Grande do Sul, a partir da Lei 11.647, de 15.07.2001, que entrou em vigor na data da sua publicação (16.07.2001), foram instituídos os pisos salariais naquele Estado, sendo aprovadas nos anos subsequentes novas leis corrigindo os valores.

A Lei 14.169, de 27.12.2012, publicada no D.O.E. de 28.12.2012<sup>763</sup>, do Rio Grande do Sul, estabeleceu os pisos salariais vigentes a partir de 01.02.2013. Essa lei considerou nela abrangidos, além das categorias enumeradas em cada um dos quatro distintos

<sup>761</sup> Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/olavoaugustoferreira/2012/08/26/stf-pertinencia-tematica-sua-mitigacao/>> - Acesso em 06.03.2013.

<sup>762</sup> Disponível em: <<http://www.sintivest.org.br/?pag=1&id=761>> - Acesso em 28.02.2013.

<sup>763</sup> Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei-rs-14169-2012.htm>> - Acesso em 28.02.2013.

níveis salariais instituídos, todos os demais trabalhadores que não integrassem uma categoria profissional organizada e não possuísem lei, convenção ou acordo coletivo, que lhes assegurassem piso salarial. Além do mais, explicitou que os pisos salariais nela fixados não substituem, para quaisquer fins de direito, o salário mínimo previsto no inciso IV do art. 7º CF e tampouco são aplicáveis aos empregados que têm piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo, sendo, igualmente, inaplicáveis aos servidores públicos municipais.

Em 2014, o governador do estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, sancionou o reajuste para os pisos salariais estaduais, da ordem de 12,72%, o que elevou para R\$868,00 o piso estadual para os trabalhadores na Faixa 1, sendo a Faixa 2, de R\$887,98, a Faixa 3 de R\$908,12, a Faixa 4 de R\$943,98 e, finalmente, de R\$1.100,00, o piso devido aos trabalhadores da Faixa 5.<sup>764</sup>

A reprodução textual das limitações inseridas na LC 103/2000 inegavelmente tem a finalidade de esclarecer bem os espaços de aplicação dos pisos salariais instituídos, prevenindo possível arguição de inconstitucionalidade da lei estadual, buscando-se evitar conflitos de ordem jurídica, decorrentes de possível interpretação equivocada do texto legal.

No estado de São Paulo, o piso salarial somente foi instituído por meio da Lei nº 12.640/2007, o que contribuiu para elevar o patamar salarial dos trabalhadores paulistas. Nesse Estado, em decorrência das peculiares condições da demanda de mão de obra e do custo de vida, o nível médio de remuneração dos trabalhadores já se apresentava bem superior ao montante do salário mínimo nacional, sendo que referidas especificidades do mercado de trabalho local restaram incorporadas na fixação do piso salarial estadual.<sup>765</sup>

O piso salarial estadual fixado em São Paulo está dividido em três faixas salariais, que envolvem 105 ocupações no total, beneficiando cerca de 7,2 milhões de trabalhadores.<sup>766</sup>

---

<sup>764</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/01/tarso-genro-sanciona-reajuste-do-salario-minimo-regional-do-rs.html>> - Acesso em 01.02.2014.

<sup>765</sup> Disponível em: <<http://www.emploi.sp.gov.br/institucional/piso-salarial-regional-de-sp>> - Acesso em 04.03.2013.

<sup>766</sup> Disponível em: <<http://www.emploi.sp.gov.br/institucional/piso-salarial-regional-de-sp>> - Acesso em 04.03.2013.

Por ser o Estado com a maior economia do país, a implantação do piso salarial em São Paulo foi precedida da elaboração de estudo complexo denominado “Estudo Exploratório: Piso Regional Mínimo”, a cargo da SERT/DIEESE. Referido estudo preocupou-se com o levantamento de quatro grupos distintos de problemas: 1) buscou conhecer quem seria atingido pelo piso salarial estadual, envolvendo a população submetida a vínculo formal e informal de trabalho; 2) efetuou o levantamento dos possíveis impactos da medida no nível e na qualidade do emprego, bem como no volume de recursos acrescidos na economia, apurando também o impacto nas categorias com patamar salarial abaixo do piso, empregadas domésticas, pequenas empresas, negociação coletiva, inflação, bem como avaliação da medida como mecanismo dinamizador da economia; 3) analisou o significado da implantação do piso salarial estadual, paralelamente ao debate sobre o salário mínimo nacionalmente unificado; e 4) estudou os impactos do piso salarial estadual a longo prazo, consideradas as diferenças regionais, a arrecadação de fundos públicos, a Previdência Social e a pressão das categorias profissionais por aumento dos pisos salariais.<sup>767</sup>

No que diz respeito às pessoas atingidas pelo piso salarial estadual, ficou claro no Estudo Exploratório, que, por força das limitações contidas na LC 103/2000, a lei estadual apenas poderia alcançar os servidores estaduais, as pessoas que não tivessem piso salarial definido em convenção ou acordo coletivo e os empregados domésticos.<sup>768</sup> Há impossibilidade de extensão do piso salarial estadual também aos trabalhadores cujo salário profissional é definido por lei federal.

O estudo analisado, publicado em abril/2001, partiu da estimativa de um piso salarial estadual de R\$250,00 na primeira faixa, sendo o salário mínimo nacional equivalente a R\$151,00 até março/2001 e o salário mínimo necessário divulgado pelo DIEESE, no referido mês, de R\$1.066,88.

Nessa condição, ficou claro que 8,4% dos empregados com vínculo formal poderiam ter os salários reajustados em decorrência da instituição do piso salarial estadual, o que ocorreria a partir de duas situações distintas: 1) negociações entabuladas entre o sindicato dos trabalhadores e sindicato econômico, para ajustar o valor dos pisos salariais fixados em acordos ou convenções coletivas de trabalho, tomando como referência o piso salarial

---

<sup>767</sup> *Estudo Exploratório: piso regional mínimo...*, p. 13.

<sup>768</sup> *Ibidem*, p. 14.

estadual; 2) trabalhadores com vínculo formal não beneficiados por piso salarial fixado em acordo ou convenção e que seriam imediatamente atingidos pela implantação do piso salarial estadual.<sup>769</sup>

O estudo apurou também que os empregados sem vínculo formal, ou seja, sem CTPS anotada, poderiam ser beneficiados por essa nova unidade de valor, passando o piso salarial estadual a ser uma referência na fixação dos seus patamares remuneratórios, a exemplo do que se verifica com o salário mínimo nacional.<sup>770</sup>

Pelos dados do PNAD, foi possível detectar a existência de 1,8% de trabalhadores públicos estaduais, com renda mensal entre 1,5 e 2 salários mínimos, e outros com salário abaixo de R\$250,00, que seriam atingidos pela medida, equivalendo a aproximadamente 22.482 servidores. Dentre os trabalhadores domésticos no estado de São Paulo, apurou-se que 34,49% deles trabalhavam com a CTPS anotada (vínculo formal) e 65,5% informalmente. Do total de trabalhadores domésticos, 70% tinha remuneração inferior a 2 salários mínimos, sendo certo, entretanto, que apenas os trabalhadores com vínculo formal e com renda mensal inferior ao piso salarial estimado seriam imediatamente atingidos, o que implica em impacto mediano da medida no setor de atividade analisado. Ademais, a inclusão desses trabalhadores como beneficiários do piso salarial estadual é facultativa por força da LC 103/2000.<sup>771</sup>

Sopesadas todas as dificuldades de análise prévia do impacto da implementação do piso salarial estadual em São Paulo, foi necessário estabelecer algumas premissas, sendo certo que a alteração de qualquer delas, influenciaria também no resultado final apontado. A partir daí, o Estudo Exploratório estimou que 6,6% dos ocupados, em número equivalente a cerca de 1.022.577 trabalhadores, seriam beneficiados pela implantação do piso salarial estadual em São Paulo, dentro da menor faixa, definida em R\$250,00.<sup>772</sup>

---

<sup>769</sup> *Ibidem*, p. 15-16.

<sup>770</sup> *Ibidem*.

<sup>771</sup> *Ibidem*, p. 16-17.

<sup>772</sup> Tentando superar as limitações metodológicas que obstem uma real e efetiva indicação dos impactos do piso salarial estadual em São Paulo, foram estabelecidas algumas hipóteses e feitas compatibilizações estatísticas. Dentre os procedimentos, ficou definido que o trabalho partiria das seguintes presunções: a Lei seria aplicada a todos os empregados com vínculo formal, cuja remuneração fosse inferior a R\$250,00; aplicação da referência estabelecida na Lei estadual a 59% dos trabalhadores informais; aplicação da Lei estadual aos trabalhadores domésticos com CTPS anotada, com remuneração inferior a 2 salários mínimos; aplicação do percentual de 34,9% para apurar os trabalhadores com remuneração entre 1 e 1,5 salários mínimos, dentre aqueles situados na faixa de 1 a 2 salários mínimos. Dados extraídos do *Estudo Exploratório: piso regional mínimo...*, p. 17-19.

Foi apurado também que a massa salarial total no estado de São Paulo experimentaria crescimento da ordem de 1,4%, o que não seria imediato, mas ao longo do ano, quando os trabalhadores postulariam o aumento do piso salarial da categoria para atingir o piso estadual, bem como a partir dos reflexos gradativos no patamar remuneratório dos trabalhadores informais. O impacto desse aumento seria positivo em relação ao nível da atividade econômica regional, “dinamizando a economia do Estado através de efeitos multiplicadores de renda, decorrentes do aumento do consumo”.<sup>773</sup> Tampouco ocorreria aumento de inflação preocupante para o índice de custo de vida, pois o aumento da massa salarial teria impacto pequeno sobre o PIB regional, com mera acomodação dos demais componentes da renda no Estado, o que provocaria reajustes de preço pouco relevantes.

Quanto ao nível de emprego, parte dos atores sociais investigados apostou que o aumento de salários, por implicar aumento de custos, poderia gerar redução na oferta de empregos formais e correspondente contratação sem o vínculo formal, não sendo novo esse argumento, o qual não se confirma pelas análises comparativas efetuadas a partir do aumento do salário mínimo. O crescimento em perspectiva da economia brasileira, notadamente no estado de São Paulo, desautoriza essa aposta na afetação negativa gerada pelo piso salarial estadual, seja quanto ao nível, seja quanto à qualidade dos empregos. Em verdade, existe no Brasil uma acentuada tendência de precarização das condições de trabalho, “independente da introdução do piso regional e a reversão desse quadro depende de outras medidas, fora do âmbito aqui analisadas.”<sup>774</sup>

No que diz respeito à massa salarial dos trabalhadores de pequenas empresas e do funcionalismo público estadual, o crescimento seria da ordem de 1,4% e de 0,25%, respectivamente, produzindo impacto que, do ponto de vista do Estudo Exploratório sobre o piso salarial estadual, poderia ser considerado extremamente pequeno.

Relativamente à correlação existente entre a adoção do piso salarial estadual e a discussão do salário mínimo nacional, vinculada à premente necessidade de recuperação do seu valor de compra, tem-se que o Congresso Nacional e o Poder Executivo federal optaram por adiar tal debate e, para isso, criaram condições legais e constitucionais para a instituição de outra unidade de valor com o objetivo de retirar a pressão que recaía apenas sobre o

---

<sup>773</sup> *Ibidem*, p. 26-27.

<sup>774</sup> *Ibidem*, p. 22-23.

governo federal. Por essa razão, foi editada a LC 103/2000, autorizando aos Estados instituir o piso salarial estadual.

Dentro dessa linha, constatou o Estudo que a implementação do piso salarial no estado de São Paulo poderia contribuir para ofuscar a necessidade de rediscussão do valor do salário mínimo nacional, que constitui importante instrumento de distribuição de renda no país, cujos resultados seriam potencializados para todos os Estados e regiões do Brasil.<sup>775</sup>

O principal óbice identificado para a valorização do salário mínimo é o impacto para a Previdência Social que, na época do Estudo, pagava 1 salário mínimo a cerca de 12 milhões de aposentados. A minimização do debate tendente à recuperação do poder de compra do salário mínimo nacional, decorrente do direcionamento das discussões para a instituição do piso salarial estadual, poderia impedir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos beneficiários da Previdência Social.<sup>776</sup>

Quanto às contribuições em prol da Previdência Social, é relevante registrar que, uma vez instituído o piso salarial estadual, cujo montante será necessariamente superior ao do salário mínimo nacional, a contribuição social devida pelo trabalhador e pelo empregador deve ser recolhida sobre o salário de contribuição mensal do empregado, que é a remuneração recebida ou creditada a qualquer título no mês (artigos 20 e 28 da Lei 8.212/91). Ou seja, “tanto empregados como empregadores devem recolher a contribuição previdenciária sobre os valores efetivamente pagos, portanto sobre o piso salarial estadual”.<sup>777</sup>

Essa constatação não altera a garantia mínima dos benefícios previdenciários, que segue tendo por base o salário mínimo nacional (parágrafo 2º do artigo 201/CF). Entretanto, não se pode olvidar o alerta de Eduardo Fagnani para o fato de que, a partir dos anos 90, houve retrocesso na conquista de direitos sociais quando deixou de vigorar o princípio da irredutibilidade dos benefícios da Previdência Social com montantes superiores ao piso (artigos 194 e 201/CF), verificando-se progressivo e contínuo achatamento do seu valor real, que tende a se aproximar do piso, esse sim, vinculado ao valor do salário mínimo.<sup>778</sup> Assim, o grande e persistente problema apontado nos debates tendentes a discutir a valorização do

---

<sup>775</sup> *Ibidem.*

<sup>776</sup> *Ibidem.*

<sup>777</sup> Kümmel, Marcelo Barroso. *Op. cit.*

<sup>778</sup> FAGNANI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 13.

salário mínimo, a par de outros de ordem fiscal, continua sendo sua vinculação aos benefícios da Previdência Social.

Finalmente foi constatado que a LC 103/2000 não obriga a todas as unidades da Federação a instituírem o piso salarial, o que gera o seguinte problema:

Desta forma, enquanto em alguns estados vigoraria apenas o salário mínimo nacional, em outros, coexistiriam um piso regional mínimo e o mínimo nacional. Se os estados mais pobres não fizerem uso da permissão legal, o resultado será a ampliação do fosso, já altamente desfavorável a tais regiões, contribuindo ainda mais para o aumento da desigualdade regional da renda.<sup>779</sup>

O certo é que o estado de São Paulo somente optou por instituir o piso salarial estadual em 2007, ou seja, 7 anos após ter sido aprovada a LC 103/2000, o que demonstra a importância e a repercussão política, econômica e social que o tema provoca.

A Lei 14.945, em vigor a partir de 01.02.2013, estabeleceu 3 diferentes faixas salariais para o Estado de São Paulo. A primeira delas no importe de R\$755,00, para os trabalhadores domésticos, serventes, trabalhadores agropecuários e florestais, pescadores, contínuos, mensageiros e trabalhadores de serviços de limpeza e conservação, trabalhadores de serviços de manutenção de áreas verdes e de logradouros públicos, auxiliares de serviços gerais de escritório, empregados não especializados do comércio, da indústria e de serviços administrativos, cumins, "barboys", lavadeiros, ascensoristas, "motoboys", trabalhadores de movimentação e manipulação de mercadorias e materiais e trabalhadores não especializados de minas e pedreiras.

O segundo nível salarial, de R\$765,00, beneficiou os operadores de máquinas e implementos agrícolas e florestais, de máquinas da construção civil, de mineração e de cortar e lavar madeira, classificadores de correspondência e carteiros, tintureiros, barbeiros, cabeleireiros, manicures e pedicures, dedetizadores, vendedores, trabalhadores de costura e estofadores, pedreiros, trabalhadores de preparação de alimentos e bebidas, de fabricação e confecção de papel e papelão, trabalhadores em serviços de proteção e segurança pessoal e patrimonial, trabalhadores de serviços de turismo e hospedagem, garçons, cobradores de

---

<sup>779</sup> *Estudo Exploratório: piso regional mínimo...*, p. 29-33.



transportes coletivos, "barmen", pintores, encanadores, soldadores, chapeadores, montadores de estruturas metálicas, vidreiros e ceramistas, fiandeiros, tecelões, tingidores, trabalhadores de curtimento, joalheiros, ourives, operadores de máquinas de escritório, datilógrafos, digitadores, telefonistas, operadores de telefone e de "telemarketing", atendentes e comissários de serviços de transporte de passageiros, trabalhadores de redes de energia e de telecomunicações, mestres e contramestres, marceneiros, trabalhadores em usinagem de metais, ajustadores mecânicos, montadores de máquinas, operadores de instalações de processamento químico e supervisores de produção e manutenção industrial.

Finalmente, o terceiro nível salarial, de R\$775,00, foi aplicado aos administradores agropecuários e florestais, trabalhadores de serviços de higiene e saúde, chefes de serviços de transportes e de comunicações, supervisores de compras e de vendas, agentes técnicos em vendas e representantes comerciais, operadores de estação de rádio e de estação de televisão, de equipamentos de sonorização e de projeção cinematográfica.

Verifica-se que o salário mínimo nacional, vigente a partir de janeiro/2013, correspondeu a R\$678,00, e os pisos salariais estaduais em São Paulo superaram esse mínimo nacional em percentuais de 11,36% a 14,31% aproximadamente, o que representou elevação bastante tímida, quando se tem em conta o contexto de um Estado que ostenta a o título de maior economia dentro do Brasil, com PIB superior ao de muitos países<sup>780</sup>. O salário mínimo nacional vigente a partir de 01.01.2014 foi elevado para R\$724,00<sup>781</sup>.

No estado do Paraná, o piso salarial estadual foi instituído pela primeira vez em 2006, por meio da Lei 15.118 de 12.05.2006, que estabeleceu 6 distintas faixas salariais e determinou sua imediata aplicação aos empregados domésticos.

Aprovada a Lei nº 17.125, de 01.05.2012, foram previstas apenas 4 faixas salariais distintas, ou seja, houve redução do número de faixas salariais relativamente ao ano de 2006. O menor valor correspondeu a R\$783,30 e o maior valor a R\$904,20<sup>782</sup>, observando-se patamares bem superiores aos que foram fixados no estado de São Paulo para o ano seguinte.

---

<sup>780</sup> Informação disponível em: <<http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/sao-paulo-economia.htm>> - Acesso em 05.03.2013.

<sup>781</sup> Informação disponível em: <<http://jornaloexpresso.wordpress.com/2013/12/18/congresso-aprova-de-madrugada-o-orcamento-2014-salario-minimo-sera-de-r72400/>> - Acesso em 01.02.2014.

<sup>782</sup> O texto integral da Lei 17.135, de 01.05.2012, do Estado do Paraná, está disponível em: <<http://fetaep.wordpress.com/2012/05/07/piso-salarial-do-parana-2012/>> - Acesso em 05.03.2013.

Em São Paulo, a última faixa salarial para o ano de 2013 equivaleu a R\$775,00, inferior ao montante fixado para a menor faixa salarial no estado do Paraná, relativamente ao ano de 2012, correspondente a R\$783,30, como anotado acima.

No estado de Santa Catarina, os trabalhadores iniciaram as tratativas para a instituição do piso salarial estadual, realçando a vantagem de o Estado poder avaliar as experiências do Rio Grande do Sul, que instituiu tal piso no ano de 2001, bem como do Paraná, no qual o piso foi fixado em 2006. Naquela oportunidade, foi ressaltada a semelhança entre o mercado de trabalho dos três Estados, integrantes da região Sul do Brasil, o que viabilizava a percepção prévia dos possíveis impactos do piso salarial na renda, emprego e informalidade.<sup>783</sup>

Esse movimento reivindicatório por parte dos trabalhadores, que justificou sua demanda pela fixação do piso salarial estadual na criação de mercado interno consumidor apto a dinamizar a economia local, somente logrou êxito no ano de 2009, quando o estado de Santa Catarina, por meio de Leis Complementares, passou a instituir pisos salariais no seu âmbito territorial. A primeira Lei Complementar, nº 459, publicada no DOE/SC de 30.09.2009, instituiu o piso salarial para o ano de 2010 e foi seguida pelas LC nº 533, de 16.03.2011 e nº 566, de 14.03.2012. Todas elas fixaram faixas salariais distintas a partir da extensão e da complexidade do trabalho desenvolvido no âmbito de diversas categorias profissionais.

A LC 459, de 30.09.2009/SC, previu no seu artigo 2º que:

Os pisos salariais fixados nesta Lei Complementar não substituem, para quaisquer fins de direito, o salário mínimo previsto no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal e serão aplicados à carga horária máxima constitucionalmente permitida ou estabelecida pelo empregador.

Parágrafo único. A atualização dos pisos salariais fixados nesta Lei Complementar será objeto de negociação entre as entidades sindicais dos trabalhadores e empregadores, com a participação do Governo do Estado de Santa Catarina.<sup>784</sup>

---

<sup>783</sup> Informações disponíveis em: <[http://www.trabalhadores.org.br/noticias/img08/Piso\\_Minimo-em-SC.pdf](http://www.trabalhadores.org.br/noticias/img08/Piso_Minimo-em-SC.pdf)> - Acesso em 05.03.2013.

<sup>784</sup> O texto integral da LC 459/2009 do Estado de Santa Catarina está disponível em: <[http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lcsc459\\_2009.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lcsc459_2009.htm)> - Acesso em 05.03.2013.

Em decorrência do parágrafo único acima transcrito, a CNC manejou a arguição de inconstitucionalidade da lei. A decisão, relatada pelo ministro Dias Tófoli, reonheceu a constitucionalidade do salário estadual. Entretanto, determinou que o governo se abstinhasse de intervir nas negociações entre patrões e trabalhadores, sendo a LC 459/2009 de Santa Catarina declarada inconstitucional nesse particular aspecto por ferir o disposto no artigo 8º, inciso I/CF, que impede o poder público de interferir e intervir na organização sindical.<sup>785</sup>

A decisão gerou comentário por parte do deputado estadual Neodi Saretta, do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual afirmou que, com a decisão do STF, poderia ser dispensável a aprovação do piso salarial estadual na Assembleia, pois talvez as convenções entre os sindicatos patronais e laborais fossem suficientes.<sup>786</sup> Nada mais equivocado, pois os sindicatos podem negociar tão somente o piso salarial aplicável às categorias profissionais por eles representadas. Por outro lado, cabe ao Estado-membro a prerrogativa de fixar, mediante lei estadual de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial estadual aplicável a todos os trabalhadores no respectivo território, respeitadas as restrições previstas pela LC 103/2000.

A previsão contida no dispositivo declarado inconstitucional previu a necessária participação dos Sindicatos patronal e profissional, com a participação do Governo do estado de Santa Catarina, nas negociações futuras tendentes ao reajuste dos pisos salariais estaduais, quando, em verdade, a LC 103/2000 conferiu a iniciativa da Lei estadual ao executivo estadual.

Na Região Sul do país, todos os Estados instituíram o piso salarial estadual, sendo que na Região Sudeste, apenas os estados de São Paulo e Rio de Janeiro o fizeram, faltando ainda Minas Gerais e Espírito Santo. Nas demais regiões (Centro-Oeste, Norte e Nordeste), nenhum Estado e tampouco o Distrito Federal fez a opção de instituir o piso salarial no seu âmbito territorial, o que torna realidade a previsão no sentido de essa nova modalidade de piso salarial contribuir para a criação de fosso entre os patamares salariais vigentes em parte da região Sudeste e na região Sul do Brasil em detrimento das demais regiões, onde o salário mínimo nacional continua sendo o patamar mínimo de remuneração dos trabalhadores.

---

<sup>785</sup> Informação disponível em: <<http://www.economiasc.com.br/index.php?cmd=consumidor&id=5086>> - Acesso em 05.03.2013.

<sup>786</sup> *Ibidem*.

Interessa ao presente estudo prosseguir na investigação do tema, fazendo uma correlação entre o salário mínimo nacional e a fixação dos pisos salariais estaduais, buscando apontar caminhos para que sejam construídas as condições necessárias à mais plena efetividade do direito fundamental ao salário justo e suficiente em todos os rincões do país. Para tanto, torna-se necessário fixar patamares remuneratórios que respeitem limites éticos, de forma a propiciar a justiça retributiva e garantir a reprodução material da vida, viabilizando o acesso aos bens necessários para viver dignamente, sejam eles de ordem material ou imaterial, como contraprestação pelo trabalho desenvolvido.

### **5.3 Salário mínimo nacional e regionalização de valores: lutas sociais pela suficiência e efetividade desse direito fundamental**

O salário, a partir de um ponto de vista estritamente econômico, representa o preço da força de trabalho colocada pelo trabalhador à disposição do empregador, por meio do contrato de trabalho, cujo valor resulta da oferta e procura no mercado de trabalho, sendo necessário por essa razão estabelecer valores mínimos que garantam a subsistência do trabalhador.<sup>787</sup>

Délio Maranhão e Luiz Inácio Barbosa Carvalho afirmam que a força de trabalho não deve receber tratamento como se fosse mera mercadoria, pelo fato de estar umbilicalmente ligada à pessoa humana do trabalhador. Por outro lado, a excessiva oferta de mão de obra acaba gerando a subvalorização do trabalho tornando imprescindível a atuação estatal para impedir que as leis econômicas ou de mercado acabem fixando patamares remuneratórios abaixo de limites éticos e da justiça retributiva.<sup>788</sup> Referidos autores afirmam ainda:

O problema, que foge ao nosso campo de estudo, está em saber se essa concepção do salário é antieconômica, sendo, evidentemente, antiliberal; como poderá ser satisfeita, sem modificar a estrutura do regime capitalista, em que a distribuição é ligada à propriedade dos meios de produção? O economista francês Henri Noyelle, tendo antes observado que das reformas da distribuição as mais ‘subversivas’ são as que dizem respeito à fixação do salário, conclui que a concepção social ‘se concilia, ou é conciliável, com a concepção econômica, provocando, tão-somente, quando predominante, uma modificação sensível de estrutura. Com efeito, a partir do

<sup>787</sup> MARANHÃO, Délio; CARVALHO, Luiz Inácio Barbosa. *Direito do trabalho*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 192.

<sup>788</sup> *Ibidem*, p. 192-193.

momento em que se renuncia a adotar o salário como preço, não resta senão adaptar os preços ao salário e o mecanismo do mercado deixa de funcionar'.<sup>789</sup>

Leonardo Wandelli ressalta o direito ao salário mínimo como uma, dentre várias outras dimensões do direito ao trabalho. Acentua que ao trabalhador deve ser garantido:

b) direito a uma remuneração suficiente à satisfação das necessidades que demandem recursos financeiros individuais, como resta assegurado nos arts 23, item 3, da DUDH, 7º, *a*, do Protocolo de San Salvador e no art. 7º, IV, da Constituição, mas, em que pese a forte valorização do salário mínimo brasileiro nos últimos anos, ainda segue evidentemente inconstitucional; [...] <sup>790</sup>

O salário mínimo e o piso salarial, a que se referem os incisos IV e V do art. 7º/CF, respectivamente, propiciam a forma de intervenção estatal a que se referem Délio Maranhão e Barbosa Carvalho, constituindo meios jurídicos para a imposição de patamares remuneratórios mínimos que deveriam de fato garantir a subsistência do trabalhador e de sua família e, com isso, a reprodução material da vida.

Entretanto, é de se observar certo equívoco na terminologia utilizada: **salário mínimo**. É que o termo “mínimo” está conceituado pelo Dicionário Michaelis da língua portuguesa, como o que é o menor, que está no grau mais baixo, a menor porção de uma coisa, ou o mesmo que *minimum*.<sup>791</sup>

Desta forma, “salário mínimo” implica sempre no menor salário possível a ser pago a uma pessoa na troca pelo seu trabalho. Há uma antinomia implícita na expressão “salário mínimo justo”, empregada por inúmeros doutrinadores, eis que o mínimo exatamente por ser o menor patamar possível de remuneração não pode ser compatível com o nível de acesso aos bens materiais e imateriais de que necessitam o trabalhador e sua família para uma vida digna.

<sup>789</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>790</sup> WANDELLI, Leonardo Vieira. *Op. cit.*, p. 332.

<sup>791</sup> Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=mínimo>> - Acesso em 14.10.2011.

Mirella Muniz assevera que o excesso pode ser nocivo, enquanto a escassez é degradante, razão pela qual a distribuição de renda pode se tornar viável por meio do salário, desde que o mínimo seja fixado em patamar justo e de forma a permitir ao ser humano atender às necessidades mínimas para uma existência digna, o que se torna impossível em ambiente marcado pela miséria.<sup>792</sup>

Enfatiza também que a luta pelo direito ao “salário mínimo justo” constitui embate social rumo à dignidade da pessoa humana, notando-se que a miséria humana no Brasil foi construída com base no salário mínimo, o qual exprime valor distanciado das reais necessidades de qualquer ser humano.<sup>793</sup>

Délio Maranhão e Luiz Inácio Barbosa Carvalho identificam requisitos essenciais do salário, apontando como tais: a suficiência, a correspondência e a continuidade.

Afirmam que a suficiência refere-se ao objeto, podendo o salário equivaler ao preço, no sentido econômico da força de trabalho, “mas deve, sempre, satisfazer à função social de *meio de subsistência*. Daí o *salário mínimo* (capítulo 6). E o *salário justo*, fixado por convenção coletiva ou sentença normativa”.<sup>794</sup>

A correspondência do salário diz respeito à causa geradora do pagamento e, em face do caráter bilateral do contrato de trabalho, tem-se que à obrigação de fazer assumida pelo trabalhador surge a correlata obrigação de dar (o salário) por parte do empregador.<sup>795</sup>

Por outro lado, a continuidade, ligada ao modo de cumprimento da obrigação, decorre do fato de ser o contrato de trabalho um pacto de trato sucessivo, o que implica na periodicidade ou regularidade do aperfeiçoamento do direito ao salário por parte do trabalhador, que também presta seu trabalho ao longo do tempo.<sup>796</sup>

---

<sup>792</sup> MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano. *Op. cit.*, Introdução.

<sup>793</sup> *Ibidem*.

<sup>794</sup> MARANHÃO, Délio; CARVALHO, Luiz Inácio Barbosa. *Op. cit.*, p. 194.

<sup>795</sup> Délio Maranhão e Elson Gottschalk afirmam ser o contrato de trabalho sinalagmático, o que deve ser aferido no seu conjunto e não prestação por prestação. Nesse sentido “o salário é a remuneração correspondente ao fato de colocar o trabalhador suas energias à disposição do empregador. Se o empregador não utiliza essas energias, porque não pode ou não quer fazê-lo, nem por isso está exonerado de sua obrigação de abonar o salário.” GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Op. cit.*, p. 236.

<sup>796</sup> MARANHÃO, Délio; CARVALHO, Luiz Inácio Barbosa. *Op. cit.*, p. 194.

Segundo Orlando Gomes e Elson Gottschalk o direito do trabalho é inspirado por um binômio, que leva em conta duplo aspecto, sendo um deles desde o ponto de vista social, representado pelo trabalho e outro desde o ponto de vista econômico, representado pela contraprestação salarial. Sobre esse binômio, asseveram que:

[...] o trabalho é manifestação ou modo de ser da personalidade humana, vinculante da própria pessoa; por outro lado, a remuneração não é apenas a compensação ou o equivalente de um *bem*, devida para evitar um locupletamento injusto ou sem causa, mas é, também, sobretudo, o meio mediante o qual a maior parte dos indivíduos provêm a própria manutenção e da família. A natureza *sui generis* do *bem trabalho* e a *função alimentar da remuneração* justificam, no plano moral, social e político, a sublimação de que goza esta espécie de *troca*, realizada na relação de trabalho, em confronto com outras relações sinalagmáticas.<sup>797</sup>

É preciso entender que o direito do trabalho apresenta-se como ramo do direito especializado para reger as relações entre empregadores e trabalhadores em contexto marcado pelo sistema de produção capitalista. Ellen Mara Ferraz Hazan preleciona:

O certo é que várias têm sido as medidas, inclusive técnico-jurídicas, adotadas pelo Estado Capitalista, para frear os movimentos sociais. A principal delas, que pretendemos examinar, mesmo que superficialmente, neste esboço, diz respeito à aceitação pelo sistema, da construção de um ramo do direito que visou, e visa, não só a inserção da classe que vive do trabalho no mundo capitalista, mas o controle dos movimentos sociais e a manutenção do próprio capitalismo.<sup>798</sup>

Esse uso direito do trabalho, e do direito em geral, como técnica posta à disposição do sistema capitalista para frear os movimentos sociais, segundo a autora citada, acaba cooptando a classe que vive do trabalho para a manutenção do sistema capitalista onde “ser explorado pela classe capitalista deixou de ser o problema dos movimentos sociais”, passando a questão central a ser: “exploração sim, mas com resguardo de direitos como a saúde, a segurança, a remuneração necessária ao consumo básico.”<sup>799</sup>

<sup>797</sup> GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Op. cit.*, p. 222.

<sup>798</sup> HAZAN, Ellen Mara Ferraz. *Sindicatos: a face teatral dos movimentos sociais?* In SENA, Adriana Goulart de; DELGADO, Gabriela Neves; NUNES, Raquel Portugal. (Coordenadoras). *Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil*, São Paulo: Editora LTr, 2010, p. 392.

<sup>799</sup> *Ibidem*.

Ellen Mara, no entanto, reconhece a importância do direito do trabalho na atual conjuntura política, econômica e social, por consagrar garantias imprescindíveis para que os trabalhadores possam viver com dignidade<sup>800</sup>.

A utilização do direito do trabalho como mecanismo de frenagem dos movimentos sociais pode ser percebida também no que diz respeito ao salário mínimo, que, por disposição constitucional, deve ter os valores reajustados periodicamente, constando da agenda governamental ano a ano. Para retirar a pressão sobre o governo federal quando dos referidos reajustes, foi utilizado artifício, por meio do qual foi editada a LC 103/2000 e a União Federal delegou aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre aspecto específico do direito do trabalho, no que tange à instituição de pisos salariais superiores ao salário mínimo, nos respectivos âmbitos territoriais.

Dessa forma, a União Federal procedeu à pulverização da luta dos trabalhadores nos Estados, e, utilizando-se de normas constitucionais, criou unidade de valor diversa do salário mínimo para a remuneração do trabalho, adiando o enfrentamento da discussão no que diz respeito à necessidade de elevação dos valores, que devem ser suficientes ao atendimento das necessidades pessoais e familiares do trabalhador.

Sobre o papel do Estado, em correlação com a difusão de ideias por parte do pensamento neoliberal, Wilson Ramos Filho assere serem tais ideias funcionais à ideologia dominante, destacando a metáfora do tripé, constituído pelo Estado, sociedade e mercado, a qual invisibiliza o fato de que, nas sociedades capitalistas, as políticas estatais sintetizam relações entre as classes sociais antagônicas, materializando políticas públicas de interesse do capitalismo e das classes sociais dominantes nesse modo de produção.<sup>801</sup>

Enfatiza também a ideia fundada no que denomina de “oposição binária entre Estado e mercado” conduzindo a dois processos que aparentemente são contraditórios. Inicialmente há um fortalecimento da noção de que as virtudes estariam concentradas no mercado, pela agilidade, criação de riqueza e de desenvolvimento. Por outro lado, o Estado seria tido como lento, burocrático e corrupto. Em aparente contradição, difunde-se ideia oposta, no sentido de que o mercado é predador e criador de insegurança social, provocando

---

<sup>800</sup> *Ibidem.*



concentração de renda e exclusão social. Ao mesmo tempo, é fortalecida a ideia de redefinição do papel do Estado para “potencializar as características redistributivistas de que era dotado durante os trinta anos gloriosos, em oposição ao mercado”.<sup>802</sup> Ramos Filho conclui que:

Ambas, apesar de contraditórias entre si, de partirem da mesma oposição binária entre mercado e Estado, contribuem para invisibilizar o fato de que mesmo as recentes precarizações e flexibilizações foram produzidas pelo Estado. Ou seja, foi o próprio Estado o responsável por precarizar as relações de trabalho nos países de capitalismo central em decorrência de relações sociais, políticas e econômicas que se estabeleceram na sociedade, com as *reformas trabalhistas*.<sup>803</sup>

Esse fenômeno pode ser observado no que diz respeito ao salário mínimo, cujos valores são por fixados pelo Estado. Ou seja, os valores insuficientes do salário mínimo decorrem da ação governamental que, descumprindo o comando constitucional, deixa de garantir aos trabalhadores o direito fundamental a uma remuneração digna, hábil a propiciar o acesso aos bens de que necessitam, juntamente com suas famílias, para usufruírem a vida. Nesse viés ideológico, ao contrário de enfrentar o problema atinente à necessária valorização do salário mínimo, a opção estatal foi no sentido de autorizar os Estados-membros a editarem leis instituidoras de pisos salariais no seu âmbito territorial, com o objetivo claro de criar unidade de valor distinta daquela utilizada para os benefícios previdenciários, sem explicitar esse objetivo e enfrentar possível oposição social.

Essa política estatal é, sem dúvida, funcional aos interesses dominantes, contribuindo para disseminar a sensação de insegurança social nos moldes abordados por Gerardo Pisarello, pois impede o acesso à segurança, considerada como “el derecho a ejercer con tranquilidad el resto de derechos, desde las libertades civiles y políticas hasta el derecho social y material a la existencia”<sup>804</sup>. É que os valores atribuídos ao salário mínimo brasileiro não permitem a reprodução material da vida, ou seja, não asseguram ao trabalhador e à sua família o acesso aos bens materiais e imateriais necessários para viver, e que conformam uma vida digna.

---

<sup>801</sup> RAMOS FILHO, Wilson. *Direito capitalista do trabalho: História, mitos e perspectivas no Brasil*, São Paulo:2012, p. 405/406.

<sup>802</sup> *Ibidem*.

<sup>803</sup> *Ibidem*, p. 406.

<sup>804</sup> PISARELLO, Gerardo; ASENS, Jaume. *Op. cit.*, p. 43-44.

Resulta claro, assim, que qualquer negociação tendente à elevação do salário mínimo passa pela discussão acerca do efeito sobre o *déficit* público decorrente do impacto dessa valorização sobre os benefícios da Previdência Social e da folha do funcionalismo público, sobretudo nos municípios.

Marcelo Neri, discorrendo sobre o tema, identifica enorme resistência política a uma proposta de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, como meio de permitir aumentos reais sobre esse salário, sem impactar a Previdência Social. O governo teria a seu cargo uma tarefa difícilima quanto ao convencimento da sociedade no sentido de que referida desvinculação não prejudicaria os beneficiários da previdência. E continua:

O ponto fundamental aqui é que para desvincular o salário mínimo que afeta o mercado de trabalho da previdência não é preciso mexer na regulação constitucional sobre os benefícios da previdência mas sim criar uma outra unidade de conta (por exemplo, um piso salarial) superior ao salário mínimo, respeitando o preceito constitucional de que o menor benefício previdenciário equivale ao salário mínimo.<sup>805</sup>

De forma muito clara, Neri afirmou que o governo não deveria explicitar uma proposta de desvinculação do mínimo da previdência, “mas adotar uma agenda positiva de criar outro valor de referência para o mercado de trabalho superior ao salário mínimo. Nesse ponto entra a proposta de regionalização do salário mínimo.”<sup>806</sup>

Essa ideia não representou novidade no cenário brasileiro, pois durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que, a despeito de haver se comprometido no seu discurso de posse a trabalhar em prol da diminuição das desigualdades no país, fez divulgar no ano de 1995 a intenção concernente à desvinculação dos benefícios previdenciários do piso mínimo e também a regionalização do salário mínimo<sup>807</sup>.

Com esse objetivo, foi formulada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 26, de autoria do Senador Ney Suassuna, encampada pelo Governo propondo a criação de dois pisos salariais, um deles com abrangência nacional, para o pagamento dos empregados

<sup>805</sup> NERI, Marcelo. *Salário mínimo: o reajuste de 99, a desvinculação e a regionalização*. IPEA. Boletim Conjuntural n. 45, abril/99. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc\\_045k.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_045k.pdf)> Acesso em 20.01.2013.

<sup>806</sup> *Ibidem*.

domésticos, aposentados e servidores dos governos federal, estadual e municipal<sup>807</sup>. Além desse valor, seria criado outro patamar salarial, para a remuneração dos trabalhadores do setor privado, podendo ser diferenciado regionalmente, a partir de acordo envolvendo o governo federal, trabalhadores e empresários em negociações a serem periodicamente entabuladas. Paulo Paim reafirmou a inconstitucionalidade da proposta, que teria sido inclusive aplicada nos tempos da ditadura, ressaltando que:

A PEC encampada pelo Governo trazia embutido um outro aspecto bastante importante e grave: a mudança conceitual do objetivo principal do salário mínimo, eliminando constitucionalmente sua função social. A Constituição determina que seu valor, unificado nacionalmente, deve corresponder ao necessário à subsistência do trabalhador e de sua família. De acordo com o projeto proposto, os valores dos salários passariam a ser determinados pelo mercado de trabalho, não importando se seriam suficientes para atender aos preceitos constitucionais. Ou seja, na forma proposta considerações de natureza fiscal e de funcionamento do mercado de trabalho passariam a determinar o nível dos salários, abstraída qualquer preocupação com a sobrevivência dos trabalhadores.<sup>809</sup>

Uma vez mais é necessário retomar o pensamento crítico, para perceber que a ideologia imposta pela classe dominante acaba gerando o mascaramento da realidade social, com vistas a permitir a legitimação da exploração e da dominação, apresentando concepções falsas e injustas como se verdadeiras e justas fossem.

#### Segundo Rodrigo Cançado Anaya Rojas

[...] a realidade do mundo é convencional e aquele que detém a capacidade de criar e ou de modificar os significados e significantes (símbolos) tem a capacidade de naturalizar as ideias através da manipulação de tais símbolos, criando e transformando a realidade e fazendo com que as ideias se tornem “apolíticas” e “indiscutíveis”, ocultando justamente a ideologia e a relatividade inerentes.<sup>810</sup>

O enfrentamento das questões correlatas ao salário mínimo no Brasil tem sido feito a partir do uso acentuado de ideologia, com distorção do real por meio da utilização de

<sup>807</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 55-56.

<sup>808</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 61.

<sup>809</sup> *Ibidem*.

<sup>810</sup> ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Participação popular e Ministério Público no Brasil: defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria crítica dos direitos humanos*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 21.

discursos e técnicas apuradas para a manipulação de toda a sociedade. Na medida em que politicamente não se mostrava aconselhável a desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, o Estado colocou em prática a medida analisada por Marcelo Neri. Assim, restou abandonada a agenda que se apresentava nefasta à imagem governamental para investir em outra unidade de conta, superior ao mínimo constitucional, provocando a desvinculação dos benefícios da Previdência Social do salário mínimo. Tudo isso sem a necessidade de se enfrentar o desgaste de convencer a sociedade acerca das possíveis benesses de uma medida que, em verdade, mostrava-se extremamente prejudicial aos aposentados e demais beneficiários da Previdência Social. Foi dentro desse contexto político, econômico e social, que foi engendrada a criação do piso salarial estadual. Paulo Paim anotou que:

Por medida provisória, o governo decretou o novo salário mínimo para vigorar em 2000 utilizando-se de artifício para contemporizar os vários interesses envolvidos. Concedeu um reajuste de 5% (abaixo do que estava sendo proposto até por parlamentares da base governista), mas estabeleceu medida que permitia aos estados o pagamento de pisos salariais acima do então decretado (Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000), conforme suas contas assim o permitissem sem, com isso, decretar explicitamente a regionalização do salário e ferir o art. 7º, inciso IV, da Constituição, que garante o salário unificado. Ou seja, o Governo estrategicamente combinou um salário baixo com um piso estadual livre no intuito de proteger a questão fiscal.<sup>811</sup>

Referida estratégia na fixação do salário mínimo em patamares muito baixos, contrariando inclusive parlamentares da base governista, mas permitindo a criação de outro referencial para o pagamento dos trabalhadores em atividade por meio da edição da LC 103/2000 implicou, sem dúvida alguma, na utilização das normas constitucionais com vistas à distorção da aparência, encobrindo a real intenção de dissociar o pagamento dos benefícios previdenciários do salário mínimo constitucional, sem o necessário enfrentamento da sociedade e também dos óbices constitucionais existentes.

O estudo exploratório sobre o piso regional mínimo, elaborado em decorrência de projeto desenvolvido em parceria do SERT/DIEESE, anotou que:

Uma via alternativa seria estabelecer um outro salário mínimo desvinculado do nacional que passaria a ser, fundamentalmente, uma espécie de ‘piso previdenciário’ e, como se verá adiante, também uma espécie de piso para o funcionalismo

---

<sup>811</sup> PAIM, Paulo. *Op. cit.*, p. 67.

municipal. É nesse contexto que é aprovada, em 14 de julho de 2000, a Lei Complementar nº 103 que ‘autoriza os estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal.’<sup>812</sup>

Apurou ainda o estudo em comento que, por meio da regulamentação de dispositivo constitucional, “a princípio criado para outro fim, abria-se a possibilidade de instituir um valor mínimo para os salários em geral, acima e desvinculado do mínimo nacional, que até então era o piso geral de salários para a economia”.<sup>813</sup>

Verifica-se o uso do mecanismo da representação para encobrir os reais interesses e as reais relações de poder, obscurecendo a compreensão do fenômeno político por parte dos cidadãos, que são levados a acreditar apenas nas benesses do piso salarial estadual, o que, ao menos em tese, viabilizaria sua adequação às peculiares condições de vida de cada Estado brasileiro, possibilitando sua fixação em diferenciados níveis, a partir da complexidade e especificidade do trabalho realizado, atentando-se também às condições sócio-econômicas locais. Entretanto, a circunstância primordial que impulsionou a edição da LC 103/2000 mantém-se silenciada, pois não interessa ao governo explicitar o real interesse em desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, o que foi levado a efeito de forma indireta, sem colidir com as normas constitucionais que asseguram tal vinculação.

Sobre o tema envolvendo a representação, como mecanismo que pode propiciar, ou não, a compreensão das relações de poder, José Luiz de Quadros Magalhães afirma que:

O poder do Estado necessita da representação para ser exercido e neste caso a representação sempre mostra algo que não é, algumas vezes do que deveria ser, mas, em geral, propositalmente o que não é. Representação pode, de um lado, ao distorcer a aparência, revelar o que se esconde atrás desta e, de outra forma, encobrir os reais jogos de poder, os reais interesses e as reais relações de poder.<sup>814</sup>

Quadros Magalhães prossegue sua análise reafirmando que o poder, ocultado por uma representação propositalmente distorcida, funda-se em ideologias ou mentiras, sendo que

---

<sup>812</sup> *Estudo Exploratório: piso regional mínimo...*, p. 4.

<sup>813</sup> *Ibidem*.

<sup>814</sup> MAGALHÃES, José Luiz de Quadros. *Ensaio sobre a ideologia, poder e dominação no Estado contemporâneo(I). A busca do real*, Jus Navegandi, Teresina, ano 12, n. 1631, 19.12.2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10776>> - Acesso em 26.02.2013.

a principal delas diz respeito ao mercado, onde a liberdade econômica encontra seu fundamento na naturalização da economia, como se se tratasse de ciência exata, quando na verdade trata-se de autêntica ciência natural. Conclui que:

A força da ideologia se mostra quando ela é capaz de fazer com que as pessoas, pacificamente, concordem com o assalto privado aos seus bolsos. É impressionante a incapacidade de reação contra o sistema financeiro que furta do trabalhador diariamente sem que este esboce alguma reação. A falta de reação pode se justificar pela incapacidade de perceber a ação ou da aceitação da ação como algo natural. Tudo isto encontra fundamento em uma grande capacidade de geração de representações nas quais as pessoas passam a viver. Viver artificialmente em um mundo que não existe: matrix.<sup>815</sup>

A consagração do salário mínimo pela Constituição cria uma falsa impressão no sentido de que o objetivo final das lutas empreendidas pelos trabalhadores foi alcançado, o que não é verdade, diante do descompasso entre a realidade e a previsão legal. Não se pode ficar preso à mera visão abstrata dos direitos que os reduzem ao componente jurídico. Ainda que a luta no âmbito jurídico seja importante, a redução da prática dos direitos ao âmbito da norma acaba por gerar a aceitação da ideologia dominante, que, por sua vez, submete os seres humanos à lógica do mercado, ocultando essa realidade por meio de representações. Durante esse procedimento são invisibilizadas questões importantes como o poder, a diversidade e também as desigualdades, nos mais variados âmbitos da vida.<sup>816</sup>

Ainda quando os direitos são reconhecidos pelo Estado, plasmando-os em leis ou na Constituição, tem-se que os movimentos sociais devem manter a vigilância e a resistência mediante a abertura de circuitos de reação, buscando desencadear processos de luta pela sua efetividade. É que os direitos humanos não se tornam realidade pelo simples fato de lhes ser conferida garantia jurídica. Ao lado dessa garantia, são necessárias outras de ordem política, cultural e econômica. Ou seja, a despeito de ser extremamente importante a positivação dos direitos fundamentais, isso não é suficiente, pois sua verdadeira efetividade implica na construção de tramas políticas e sociais para que a conquista vá além da previsão jurídica<sup>817</sup>, assumindo concreção na vida diária de homens e mulheres, pautada pela corporalidade e

<sup>815</sup> *Ibidem*.

<sup>816</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 149.

<sup>817</sup> SÁNCHEZ RUBIO, David. *Repensar derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia*, Sevilla: Editorial MAD, S. L., 2007, p. 30.

efetiva necessidade de acesso diuturno a bens materiais e imateriais, conformadores de uma vida digna.

Segundo Joaquín Herrera Flores, para a efetividade dos direitos humanos, é necessário recuperar a ação política, como esfera complementar à luta pela dignidade, já que “los derechos humanos se van creando y recreando *a medida* que vamos actuando en el proceso de construcción social de la realidad”<sup>818</sup>. Na concepção do jusfilósofo espanhol, os direitos humanos não podem ser entendidos de forma separada da instância política, cuja ação deve aumentar e potenciar a capacidade humana de atuar no mundo, criando uma racionalidade de resistência em face da concepção hegemônica neoliberal, que privilegia as liberdades individuais sem atentar para o contexto em que se situam, como se constituíssem direitos de plena satisfação<sup>819</sup>, o que não pode ser acolhido como verdade.

Luís Roberto Barroso identificou de forma precisa essa inter-relação entre direito e política, afirmando que se impõe a valorização das normas constitucionais, assegurando-lhes a eficácia jurídica e social, o que demanda esforço para a integração do direito constitucional “no processo histórico de promoção da justiça e da igualdade, no plano real e concreto – e não teórico ou retórico – da superação das estruturas anacrônicas de opressão política e social”. Entretanto reconhece a impossibilidade de um controle social preciso por meio do direito, sempre sujeito às instâncias políticas, já que o enquadramento jurídico de inúmeras variáveis políticas não se sobrepõe à subjetividade e sensibilidade humanas, muitas vezes malversadas.<sup>820</sup>

A efetividade das normas que consagram direitos fundamentais demanda o envolvimento de coletivos vitimizados e excluídos em processos de lutas antagonistas aos interesses da elite dominante<sup>821</sup>, que se apropria, em detrimento da maior parte da população, da riqueza gerada pelo desenvolvimento econômico, de índole neoliberal e impulsionado pelo sistema capitalista de produção.

<sup>818</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvenición...*, p. 67.

<sup>819</sup> *Ibidem*, p. 67-70.

<sup>820</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional...*, p. 71-72.

<sup>821</sup> Para Paulo Freire, “a realidade social, objetiva, que não existe por acaso, mas como produto da ação dos homens, também não se transforma por acaso. Se os homens são os produtores desta realidade e se esta, na ‘inversão da práxis’, se volta sobre eles e os condiciona, transformar a realidade opressora é tarefa histórica, é tarefa dos homens.” FREIRE, Paulo. *Op. cit.*, p. 41.

Para a reversão desse processo de dominação, Herrera Flores alerta para a necessidade de perceber que “la libertad no va a realizarse por sí misma. Siempre se necesitará un orden social justo en el que se den condiciones materiales precisas para lograrla”<sup>822</sup>, o que implica na reivindicação de um tratamento igualitário e integral entre liberdade<sup>823</sup> e igualdade, mediante acesso a condições materiais para viver, incluindo a saúde, ambiente limpo, moradia digna e atendimento de outras necessidades básicas. Para o atingimento desse objetivo, há necessidade de uma concepção integral dos direitos humanos, ou seja, direitos civis e políticos junto com os direitos econômicos, sociais e culturais, sem qualquer diferença de gradação quanto ao nível de eficácia e padrão de exigibilidade.<sup>824</sup>

Nessa mesma linha de pensamento, visando à construção de uma nova racionalidade formal, tem-se a premência quanto à satisfação de condições prévias, pois não se verificam práticas sociais consistentes e coerentes, quando as necessidades básicas de sobrevivência não estão satisfeitas. Herrera Flores preleciona:

Ahora bien, para poder construir esas consistencias formales se necesitan *condiciones*. No se puede ser consistente ni coherente en creencias, deseos y acciones - es decir, racionales - cuando no se tienen medios para ello. El hambre, la sed y la violencia no conducen a la implementación de esa capacidad formal de consistencia. Es preciso, pues, complementar esos aspectos formales de la racionalidad, con una reflexión acerca de sus aspectos *materiales*, es decir, las condiciones que debemos crear para que todos puedan poner en práctica su racionalidad de animales culturales.<sup>825</sup>

Nesse sentido e retomando o critério da riqueza humana, como condição para a implementação da dignidade da pessoa humana, torna-se necessário construir condições para que os seres humanos, desde uma concepção material, possam acessar, de forma igualitária, os bens necessários para uma vida digna. A partir do acesso às condições básicas de sobrevivência, surge a possibilidade de as pessoas se conformarem como sujeitos políticos, em comunidade, empoderando-se pelo desenvolvimento de capacidades, delas se apropriando nos contextos reais de vida, para o envolvimento em processos de lutas sociais, visando a uma

<sup>822</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 71-72.

<sup>823</sup> Paulo Freire afirma que “ninguém tem liberdade para ser livre: ao contrário, luta por ela precisamente porque não a tem. Não é também a liberdade um ponto ideal, fora dos homens, ao qual inclusive eles se alienam. Não é idéia que se faça mito. É condição indispensável ao movimento de busca em que estão inscritos os homens como seres inconclusos.” FREIRE, Paulo. *Op. cit.*, p. 37.

<sup>824</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 71-72.

<sup>825</sup> *Idem. El proceso cultural...*, p. 76.



distribuição mais equitativa da riqueza socialmente produzida. A dignidade aqui ventilada é aquela de ordem material, dentro da concepção proposta pela teoria crítica e na forma enunciada por Joaquín Herrera Flores, ou seja, onde o acesso aos bens seja igualitário “y no esté jerarquizado a priori por procesos de división del hacer que colocan a unos en ámbitos privilegiados a la hora de acceder a los bienes y a otros en situaciones de opresión y subordinación”.<sup>826</sup>

José Dari Krein questiona a razão de o salário mínimo não ter adquirido maior relevância nas mobilizações sindicais e populares, a despeito da evidência da bandeira por ele representada. Conclui que o fato de o tema deter caráter mais universal o relega ao âmbito de atuação das Centrais Sindicais, e os Sindicatos acabam priorizando o piso salarial, na tentativa de perder menos poder aquisitivo, além de constituir estratégia sindical, como mecanismo de luta de cada categoria profissional, na defesa do próprio patamar remuneratório. Como movimentação social importante ocorrida nos últimos anos, pela luta em prol da valorização do salário mínimo, Krein destaca a campanha contra o Plano Real, em 1994, a caravana pelo salário mínimo de R\$180,00, em 2000, e, finalmente, a marcha por um salário mínimo digno em 2004, cujos resultados determinaram o desenvolvimento da política durante o governo LULA, que vem permitiu o reajuste real do salário mínimo, objeto de relato neste trabalho.<sup>827</sup>

Assim, pode-se concluir que apenas quando os trabalhadores perceberem a real importância de seu envolvimento em processos de luta, visando criar outro cenário cultural em que seja atribuída importância para a valorização do salário mínimo, como instrumento viabilizador de acesso, pelo trabalhador e sua família, aos bens necessários para viverem de forma digna, implicando também em melhor distribuição de renda e decorrente redução dos níveis de pobreza, poderão ser implementadas condições econômicas e políticas visando à consecução desse objetivo.

Ademais, esse envolvimento em processos de luta por parte dos trabalhadores, deve assumir um leque mais amplo de reivindicações e postulações, no sentido de lutar não só por melhores condições de trabalho, o que inclui a valorização do salário mínimo, mas também por outros valores que conformam a vida em sociedade, como é a democracia

<sup>826</sup> *Idem. La reinvencción...*, p. 26.

<sup>827</sup> KREIN, José Dari. *Movimento sindical e salário mínimo*. Carta Social e do Trabalho, n. 1, maio a agosto de 2005, Campinas: CESIT, 2005, p. 5. Disponível também em <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t08.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t08.pdf)> - Acesso em 06.10.2010.

substancial, a igualdade de gênero, a não discriminação, a defesa do meio ambiente, dentre outros. A luta conjunta por tais valores, que também são defendidos por plurais e diversificados movimentos sociais, pode e deve gerar a articulação desses movimentos em redes. Exercitando a solidariedade, os movimentos sociais, por meio de uma potente rede social, devem lutar pela construção de outra realidade possível, abrindo novos circuitos de reação histórica, em que o desenvolvimento econômico seja visto apenas como meio para a satisfação igualitária das necessidades humanas, em respeito à dignidade da pessoa humana e em simbiose respeitosa com a natureza, cuja preservação constitui condição para assegurar a vida humana na terra.

Joaquín Herrera Flores afirma que “no hay desarrollo si no se respetan los derechos humanos *en el proceso mismo* de desarrollo.” E mais, não há cogitar de direitos humanos, quando não são promovidas políticas de capacitação e empoderamento comunitário e local, controladas pelos próprios sujeitos envolvidos, ou seja, mediante participação democrática, em processo respeitoso, visando à consolidação e efetividade dos direitos.<sup>828</sup>

---

<sup>828</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención...*, p. 65.

## CONCLUSÕES

Este trabalho se propôs a desvendar os contextos culturais, sociais, políticos e econômicos, que envolveram o processo de constitucionalização do salário mínimo no Brasil, uma vez que essa importante garantia jurídica ainda não obteve a necessária eficácia social. Para tal fim, estabeleceu-se correlação entre o modelo de desenvolvimento econômico, a dignidade do trabalhador e a garantia constitucional ao salário mínimo, adotando como marco teórico da pesquisa, a teoria crítica dos direitos humanos, com ênfase na obra de Joaquín Herrera Flores.

Como visto, a ideia de desenvolvimento corresponde à de crescimento econômico e, tal como colocada em prática no Brasil, embasada no sistema de produção capitalista e inspirada pela ideologia neoliberal globalizada, não implica necessariamente na redução dos níveis de pobreza. Ao contrário, implica no enfraquecimento dos Estados nacionais, permitindo a prática de nova forma de colonização dos países periféricos pelos países centrais, propiciando concentração de renda e correspondente ampliação da desigualdade social. Os direitos humanos são vistos como meras externalidades ou distorções, em ambiente marcado pela mercantilização da vida, onde os valores que não podem ser monetarizados, tais como a solidariedade, a qualidade de vida, a consciência, a proteção do meio ambiente, a capacidade de transgressão e de luta, a honra, a consciência, dentre outros, são ignorados.

Por essa razão, a teoria crítica deve funcionar como instrumento pedagógico, propiciando a percepção da realidade, construída por meio da linguagem e de símbolos, levando os seres humanos, constituídos como sujeitos políticos em comunidade, a acreditar na possibilidade de abertura de processos culturais, mediante reações antagonistas ao sistema de relações de poder dominante, buscando a transformação dessa mesma realidade, para superar situações de opressão e para criar condições que viabilizem o acesso igualitário aos bens necessários para viver, sem o que não é possível cogitar de respeito à dignidade da pessoa humana. Para isso, é preciso propor alternativas visando à superação da ideologia desenvolvimentista, de índole neoliberal, por uma noção de bem comum inclusiva, embasada em uma sociedade mais solidária, em que caibam todos, homem e natureza como centro das ações políticas e sociais, em detrimento do mercado, que a eles deve servir.

Pode-se concluir que o desenvolvimento não gera, por si só, redução dos níveis de pobreza e de desigualdade social, sendo que os limites sociais impostos ao capitalismo é que viabilizam os processos de democratização real, possibilitando uma melhor distribuição de renda. Por essa razão, os movimentos sociais de resistência devem ampliar as perspectivas em torno das quais se organizam, para englobar a luta contra mecanismos ideológicos, instituindo nova dimensão para a democracia, de natureza substancial, presente em todos os níveis de vida e que se torne apta à proteção do direito das minorias e das classes sociais vitimizadas. As lutas sociais devem servir para que os seres humanos se apropriem do espaço público das relações sociais, assumindo o protagonismo nas ações de resistência contra o modelo de desenvolvimento posto em prática, servil ao capitalismo, cujo objetivo não inclui a distribuição equitativa do crescimento.

Os direitos humanos, desde uma concepção crítica, apresentam-se como resultados provisórios das lutas sociais pela dignidade, tomada no seu conteúdo material, como possibilidade de acesso igualitário aos bens, materiais ou imateriais, necessários para viver. Dentro dessa ótica, tem-se que a universalização do conceito de direitos humanos, ou a sua compartimentação em gerações, compromete essa visão integral e inter-relacionada que a eles deve ser atribuída, para a satisfação das necessidades dos seres humanos. Apenas a prática dos direitos humanos, desde uma concepção unitária e integral, ou seja, direitos civis e políticos juntamente com os direitos econômicos, sociais e culturais, sem qualquer gradação quanto à efetividade, pode implicar no verdadeiro respeito à dignidade da pessoa humana, o que demanda o diuturno questionamento do sistema de produção capitalista, que, embasado em esquema de interesses privados e excludentes, prioriza os direitos civis e políticos sobre os direitos sociais.

Torna-se importante distinguir entre o “ser” e o “dever ser” normatizado, para perceber que o princípio da dignidade da pessoa humana não se torna realidade pelo só fato de estar constitucionalmente garantido. Partindo do critério da riqueza humana, tem-se que o desenvolvimento de capacidades e a construção de condições para seu desdobramento e apropriação no contexto real de suas vidas, pelos indivíduos, grupos e outros coletivos, é que irá propiciar o necessário empoderamento, para o engajamento em processos de luta antagônica aos interesses da elite dominante. Nesse contexto, o trabalho como importante condição de acesso do trabalhador à cidadania, situação que hoje é invisibilizada pelo sistema capitalista de produção, necessita ser redescoberto de forma democrática, para viabilizar a

reprodução material da vida do trabalhador, sendo que a valorização do salário mínimo no Brasil pode contribuir para tal objetivo, reduzindo os níveis de pobreza.

Uma nova cultura de direitos humanos demanda visão contextualizada e nova forma de pensar, plural e democrática, que conceba tais direitos como processos ou resultados provisórios de lutas empreendidas por homens e mulheres, para estabelecer condições igualitárias de acesso aos bens necessários para viver. Mais que meras previsões em instrumentos internacionais ou nacionais, os direitos humanos decorrem do conflito, do dissenso, de lutas antagonistas em face do poder hegemônico e antidemocrático, ditado pelo sistema capitalista de produção, que se opõe à distribuição equitativa da riqueza socialmente produzida. É preciso que os movimentos sociais, inclusive no âmbito sindical, percebam a necessidade de abertura e flexibilidade, articulando-se em redes, rumo à sua internacionalização, para reinventar a solidariedade, como meio de reconstruir práticas antagonistas mais amplas e capazes de responder às novas formas de opressão e de exclusão social, geradas pela globalização econômica.

Para atingir esse objetivo, tem-se que os direitos humanos constituem importante referencial ético para a construção de uma racionalidade de resistência, embasada na não violência, que deve constituir instrumental de luta por parte de indivíduos, grupos e outros coletivos vitimizados, aos quais é imposta dificuldade adicional para o acesso aos bens necessários para viverem de forma digna. A construção dessa racionalidade de resistência envolve a recuperação do político, como atividade compartilhada, potencializando o protagonismo popular da cidadania, por meio da democracia substancial ou real. Para tanto, são necessárias transformações críticas que gerem a ocupação de todos os espaços, legais ou não, visando à abertura de processos culturais para a construção de garantias de ordem jurídica, política, cultural e econômica, para a efetividade dos direitos humanos, de forma integral e indivisível, ou seja, direitos civis e políticos, juntamente com os direitos sociais, econômicos e culturais, o que inclui o acesso a um salário mínimo em valores compatíveis com a previsão constitucional.

A valorização do salário mínimo produz impactos nas finanças públicas, sobretudo em decorrência da vinculação do piso previdenciário e de outros benefícios assistenciais ao mínimo legal, além da dificuldade enfrentada pelos municípios mais pobres para arcar com o pagamento dos seus servidores. Entretanto, análises de dados estatísticos

demonstram que tais impactos não constituem entraves econômicos reais para tal valorização, não se podendo sequer cogitar de *déficit* da Previdência Social, que agregou novo componente cidadão para o pagamento de inúmeros benefícios, os quais constituem obrigação social e constitucional do Estado. Assim, é preciso superar a ideologia prevalente, que vê nos gastos sociais meras externalidades do sistema, impondo-se a efetividade dos direitos sociais, o que somente será possível por meio do envolvimento dos trabalhadores, mediante redes de solidariedade com outros coletivos vitimizados, para a abertura de processos antagônicos de luta, buscando construir uma outra racionalidade, fundada na valorização da vida, homem e natureza como centro das ações políticas, criando cenário cultural favorável à estipulação do salário mínimo em valores condizentes com a previsão constitucional.

A despeito dos recentes aumentos ligeiramente acima da inflação, aplicados ao salário mínimo no Brasil, tem-se que o seu valor nominal é insuficiente para atender o conjunto de necessidades pessoais e da família do trabalhador, enumeradas na Constituição Federal. O salário mínimo constitui importante instrumento de distribuição de renda, auxiliando no combate à pobreza, razão pela qual a sua fixação não pode ficar restrita a meros cálculos, uma vez que, dentro da ótica de desenvolvimento econômico adotada no Brasil, cujo pilar é o sistema capitalista de produção, nunca haverá recursos financeiros suficientes para a valorização do mínimo, eis que a prioridade é conferida ao capital financeiro e ao mercado livre, em seu afã de acumulação de riquezas e lucros cada vez maiores. Dentro desse contexto, apenas o envolvimento dos trabalhadores em processos culturais antagônicos pode transformar a realidade, conquistando espaço cultural, político e econômico compatível com a valorização do salário mínimo dentro dos patamares indicados pelo Dieese, como salário mínimo necessário, para o que se faz necessária uma redefinição de nova estratégia de desenvolvimento sócio-econômico para o país.

É que a normatividade e a realidade não se encontram entrelaçadas por obra da natureza, sendo certo que as normas jurídicas constituem instrumento importante, dentre inúmeros outros, para a implementação de espaços de luta em prol da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, o só fato de o salário mínimo contar com a garantia constitucional não lhe confere a eficácia social ou efetividade, no sentido de se tornar um bem de vida apto à satisfação das necessidades vitais enumeradas pela lei fundamental. Tampouco se pode relegar a tarefa de tornar efetiva tal garantia jurídica aos órgãos judiciais, integrados por juízes, também inseridos em contextos culturais e sociais sujeitos à ideologia dominante.

O estudo envolveu pesquisa acerca da regionalização e unificação do salário mínimo no Brasil, organizado como Estado federal em que vigora uma pluralidade de ordenamentos jurídicos dos entes federados, incluindo a União federal, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. Em momento posterior, a despeito de estar consagrado constitucionalmente o princípio da unificação nacional do salário mínimo, verifica-se novamente a intenção governamental em fixar patamares mínimos de remuneração para os trabalhadores em atividade, por meio do piso salarial estadual.

Desta forma, com o objetivo de contextualizar bem as ações governamentais, foi efetuada análise acerca da formação do federalismo no Brasil, no qual convive uma pluralidade de ordenamentos jurídicos, bem como sobre a regionalização e unificação do salário mínimo brasileiro mediante levantamento dos fatos em perspectiva histórica.

Na sequência, foi analisado o fenômeno inverso, ou seja, partindo do princípio da unificação nacional do salário mínimo, foi estudada a tendência atual de regionalização de valores, por meio da fixação de pisos salariais estaduais, passando pelo exame acerca da constitucionalidade das leis estaduais sobre pisos salariais. Foram apontadas as experiências atuais sobre o tema, traçando-se paralelo entre o salário mínimo nacional e os pisos salariais estaduais. Nesse sentido, foi identificada a estratégia governamental, para permitir a fixação de patamares remuneratórios mais altos para os trabalhadores em atividade, sem qualquer alerta ou enfrentamento social quanto ao seu real intento: baixar gradativamente o valor dos benefícios previdenciários.

Ou seja, esse levantamento de dados, em perspectiva crítica, demonstrou que o governo federal, ao criar a alternativa de os Estados estabelecerem o piso salarial estadual, fez uso de artifício para ocultar sua real intenção no sentido de desvincular o salário mínimo dos benefícios da Previdência Social. O objetivo do governo federal foi no sentido de minimizar a pressão dos movimentos sociais para a elevação do salário mínimo nacional, pulverizando e fragmentando a luta dos trabalhadores no âmbito dos Estados-membros em prol da fixação e elevação do piso salarial estadual. Com isso, obscureceu a importância do salário mínimo, que constitui instrumento de desenvolvimento e de redistribuição de renda.

Desvendados os contextos sociais, econômicos e políticos que pautaram a delegação de competência por parte da União federal aos Estados, para a instituição dos pisos

salariais estaduais, os movimentos sociais ficam municiados de importante instrumental de luta, utilizando-se das instituições e das normas jurídicas em prol da elevação dos valores do salário mínimo, bem como para a instituição e valorização do piso salarial estadual, ampliando-se a agenda de reivindicação. O importante é que o trabalhador não se deixe enganar pelas tramas políticas, que se valem da ideologia para distorcer a realidade, identificando a constante necessidade do exercício de resistência, por meio de lutas sociais pela suficiência e efetividade desse direito fundamental, que é o salário mínimo.

Conhecendo os fatos, bem como os interesses políticos e econômicos a eles associados, os trabalhadores devem lutar pela sua emancipação social, política e econômica. No que diz respeito à valorização do salário mínimo, essa emancipação passa pela transformação cultural, sendo que os trabalhadores devem acreditar na capacidade humana de reconstruir o mundo, por meio de processos de luta antagônica aos interesses hegemônicos, exigindo do Estado, das empresas, e da sociedade como um todo, a implementação de um patamar salarial mínimo compatível com a reprodução material da vida, por meio do piso salarial estadual e também por meio do salário mínimo, tornando efetivo direito social consagrado pela Constituição Federal.

Assim, é possível reafirmar que a mera previsão do salário mínimo pelo artigo 7º/CF é insuficiente para garantir aos trabalhadores brasileiros acesso a uma vida digna, sendo necessário construir outros mecanismos e garantias, por meio de processos de luta social por eles deflagrados em face da ideologia dominante, o que passa inclusive pela mudança do paradigma de desenvolvimento econômico, cuja centralidade deve ser atribuída à vida, homem e natureza em posição de destaque.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Editorial Trotta, 2002.

AIEXE, Egídia Maria de Almeida. *Uma conversa sobre direitos humanos, visão da justiça e discriminação*. In VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. (Coordenadores). *Discriminação*, São Paulo: Editora LTr, 2000.

ALVES PINTO, Márcio Percival; MARINHO, Luiz. *Apresentação*. In BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005, p. vii-viii.

ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia. *O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32229/31455>> - Acesso em 14.07.2010.

ARENDT, Hannah. *La condición humana*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2009.

AROUCA, José Carlos. *A garantia do emprego vinte anos depois*. In MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Coordenadores). *Direitos sociais na constituição de 1988. Uma análise crítica vinte anos depois*, São Paulo: Editora LTr, 2008.

ARRUDA, Kátia. *A efetividade dos direitos sociais*, Cadernos da AMATRA IV, Ano V, n. 13, Porto Alegre: HS Editora, 2010.

BALTAR, Paulo. *Salário mínimo e mercado de trabalho*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*, São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do federalismo*, Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*, Texto para discussão n. 800, ISSN 1415-4765. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0800.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0800.pdf)> - Acesso em 21.09.2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Cadernos da AMATRA IV, Ano V, n. 13, Porto Alegre: HS Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu editores S.A., 1993.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CACCIAMALI, Maria Cristina. *A política de salário mínimo e a sua influência na distribuição de renda*. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t03.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t03.pdf)> - Acesso em 21.09.2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CAPLAN, Luciana. *Direitos sociais da constituição cidadã e as armadilhas ideológicas que levam à sua inefetividade: uma leitura a partir da teoria crítica*. In MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Coordenadores). *Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois*, São Paulo: Editora LTr, 2008.

\_\_\_\_\_. *O direito do trabalho e a teoria crítica dos direitos humanos*. In SILVA, Alessandro; SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; BOUJIKIAN FELIPE, Kenarik; SEMER, Marcelo. (Organizadores). *Direitos humanos: essência do direito do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 2007.

CARMO, Júlio Bernardo do. *Salário mínimo*. In BARROS, Alice Monteiro de. (Organizadora). *Curso de direito do trabalho: Estudos em memória de Célio Goyatá*, São Paulo: Editora LTr, 1993.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento e salário mínimo*. In BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005.

CATHARINO, José Martins. *Compêndio de direito do trabalho*, São Paulo: Saraiva, 1982.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional e direito judiciário do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *O que é Ideologia*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

COCCO, Giuseppe. *Trabalho e cidadania: produção e direitos na era da globalização*, São Paulo: Cortez, 2001.

CUSINATO, Rafael Tiecher. *Notas de aula 4: mercado de fatores*. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/decon/VIRTUAIS/eco02278a/site/exercicios/arquivo\\_word\\_exel\\_pdf/mercadoedefatores.PDF](http://www.ufrgs.br/decon/VIRTUAIS/eco02278a/site/exercicios/arquivo_word_exel_pdf/mercadoedefatores.PDF)> - Acesso em 22.09.2010.

DAIN, Sulamis; MATIJASCIC, Milko. *Finanças públicas, salário mínimo e seguridade social: as aparências enganam*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso; CONSTANTINO, Otávio Augusto. (In) *Constitucionalidade do salário mínimo regional*. Disponível em: <<http://www.parana->

online.com.br/canal/direito-e-justica/news/178450/?noticia=INCONSTITUCIONALIDADE+SALARIO+MINIMO+REGIONAL> - Acesso em 14.10.2011.

DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego*, São Paulo: Editora LTr, 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 2002.

\_\_\_\_\_. *Democracia e justiça*, São Paulo: Editora LTr, 1993.

ESTEVA, Gustavo. *Más allá del desarrollo: la buena vida*, Revista América Latina en Movimiento, n. 445, junho 2009, año XXXIII, II época, Quito: Artes Gráficas Silva, 2009. Disponível também em <<http://alainet.org/publica/445.phtml>> - Acesso em 08.08.2010.

FAGNANI, Eduardo. *Salário mínimo e seguridade social: a vinculação necessária*, Campinas: CESIT – Carta Social e do Trabalho, n. 1 – mai/agosto de 2005. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t08.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t08.pdf)> - Acesso em 10.09.2010.

F. JAVIER BLÁZQUEZ, Ruiz. *Igualdad, libertad y dignidad*, Pamplona: Ed. Universidad Pública de Navarra, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FOUCAULT, Michel. *El nacimiento de la biopolítica*, Madrid: Ediciones Akal, 2009.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GALLARDO, Hélio. *Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos*, Murcia: David Sánchez Rubio, 2008.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho*, Rio de Janeiro: Forense, 1990.

GOSDAL, Thereza Cristina. *Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra*, São Paulo: Editora LTr, 2007.

HAZAN, Ellen Mara Ferraz. *Sindicatos: a face teatral dos movimentos sociais? In SENNA, Adriana Goulart de; DELGADO, Gabriela Neves; NUNES, Raquel Portugal. (Coordenadoras). Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil*, São Paulo: Editora LTr, 2010.

HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención de los derechos humanos*, Andalucía: Atrapasueños, 2008.

\_\_\_\_\_. *El proceso cultural: materiales para la creatividad humana*, Sevilla: Aconcagua Libros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*, Madrid: Catarata, 2005.

\_\_\_\_\_. *O nome do riso: breve tratado sobre arte e dignidade*, Porto Alegre: Movimento, 2007.

\_\_\_\_\_. *Introducción*. In HERRERA FLORES, Joaquín; HINKELAMMERT, Franz J.; SÁNCHEZ RUBIO, David; GUTIÉRREZ, Gérman. (Organizadores). *El vuelo de Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer S/A, 2000.

HINKELAMMERT, Franz J. *Solidaridad o suicidio colectivo*, Granada: Editorial Universidad de Granada, 2005.

\_\_\_\_\_; JIMÉNEZ MORA, Henry. *Hacia una economía para la vida*. Disponível em: <[www.pensamientocritico.info/libros/libros-de-franz-hinkelammert.html?start=10](http://www.pensamientocritico.info/libros/libros-de-franz-hinkelammert.html?start=10)> – Acesso em 12.08.2010.

\_\_\_\_\_. *El proceso actual de globalización y los derechos humanos*. In HERRERA FLORES, Joaquín; HINKELAMMERT, Franz J.; SÁNCHEZ RUBIO, David; GUTIÉRREZ, Gérman. (Organizadores). *El vuelo de Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer S/A, 2000.

\_\_\_\_\_. *La inversión de los derechos humanos: el caso de John Locke*. In HERRERA FLORES, Joaquín; HINKELAMMERT, Franz J.; SÁNCHEZ RUBIO, David; GUTIÉRREZ, Gérman. (Organizadores). *El vuelo de Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer S/A, 2000.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*, São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010.

HOUTART, François. *Deslegitimar el capitalismo. Reconstruir la esperanza*, Havana: Ruth Casa Editorial, 2008.

\_\_\_\_\_. *El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre*, Havana: Ruth Casa Editorial, 2008.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1979.

KREIN, José Dari. *Movimento sindical e salário mínimo*. Carta Social e do Trabalho, n. 1, maio a agosto de 2005, Campinas: CESIT, 2005. Disponível também em <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t08.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t08.pdf)> - Acesso em 06.10.2010.

KÜMMEL, Marcelo Barroso. *Piso salarial estadual: constitucionalidade e obrigatoriedade*. Artigo publicado na Revista Âmbito Jurídico n. 40 – Ano X, abril/2007 – ISSN 1518-360. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1766](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1766)> - Acesso em 15.01.2013.

LAVINAS, Lena. *Salário mínimo, linha de pobreza e benefícios assistenciais: desvincular é preciso?* In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005.

LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual*, São Paulo: Saraiva, 2007.

MAGALHÃES, José Luiz de Quadros. *Ensaio sobre a ideologia, poder e dominação no Estado contemporâneo(I). A busca do real*, Jus Navegandi, Teresina, ano 12, n. 1631, 19.12.2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10776>> - Acesso em 26.02.2013.

MARANHÃO, Délio; CARVALHO, Luiz Inácio Barbosa. *Direito do trabalho*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993.

MARQUES, Adhemar. *Pelos caminhos da história*, Curitiba: Editora Positivo, 2006.

MARQUES, Rosa Maria. *Salário mínimo, seguridade social e combate à pobreza*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005.

MARRUL, Indira Bastos. *A indivisibilidade dos direitos humanos: da desagregação à integração*, BAHIA ANÁLISE & DADOS, Salvador, v. 14, n. 1, jun. 2004, p. 18-19. O texto consta também do artigo da mesma autora intitulado: *O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à Educação*, Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, n. 1, enero/junio de 1985, San José, C.R.: El Instituto, 1985, p. 39-74. Disponível também em <<http://www.iidh.ed.cr/Documentos/HerrPed/PedagogicasEspecializado/REVISTA%20IIDH%2036.pdf>> - Acesso em 24.08.2010.

MARX, Karl. *A questão judaica*, São Paulo: Centauro, 2005.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Salário mínimo e desenvolvimento econômico*. In BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza jurídica do Estado Federal*, São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1948.

MELLO, Patrícia Ribeiro de; CORRÊA, Angela M. C. Jorge. *Salário mínimo: evolução histórica, desigualdade e pobreza no Brasil*, Piracicaba: 2002, Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas, vol. 13, número 30. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/impulso30.pdf>> - Acesso em 18.08.2010.

MORIN, Edgar. *¿Hacia el abismo? Globalización en el siglo XXI*, Madrid: Ediciones Paidós Ibérica, 2010.

MORO, Tomás. *Utopía*, Madrid: Tecnos, 2008.

MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano. *O direito fundamental ao salário mínimo digno: uma análise à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Editora LTr, 2010.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 1989.

NERI, Marcelo. *Salário mínimo: o reajuste de 99, a desvinculação e a regionalização*. IPEA. Boletim Conjuntural n. 45, abril/99. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc\\_045k.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_045k.pdf)> Acesso em 20.01.2013.

\_\_\_\_\_; MOURA, Rodrigo. *Brasil: la institucionalidad del salario mínimo*. In MARINAKIS, Andrés; VELASCO, Juan Jacobo (Editores). *¿Para qué sirve el salario mínimo? elementos para su determinación en los países del cono sur*, Santiago: Oficina Internacional Del Trabajo, 2006.

NEUSÜSS, A.; MANNHEIM, K.; HORKHEIMER, M.; POPPER, K. R.; RUYER, R.; POLAK, F. L. *Sociologia de la utopia*, Barcelona: Editorial Hacer, 1992.

OLIVEIRA, Christiana D'Arc Damasceno. *O direito do trabalho contemporâneo: efetividade dos direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana no mundo do trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 2010.

OLIVEIRA NETTO, Sérgio de. *O Princípio da Reserva do Possível e a Eficácia das Decisões Judiciais*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>> - Acesso em 04.10.2010.

PAES, Eduardo. *Salário mínimo: combatendo desigualdades*, Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

PAIM, Paulo. *Salário mínimo: uma história de luta*, Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível também em <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/PauloPaim/pages/vida/publicacoes/textos/SalMinimo.pdf>> - Acesso em 04.11.2011.

PAIXÃO, Alessandro Gonçalves da; LEMOS DE FREITAS, César Augustus Labre. *Desenvolvimento e distribuição de renda: novos elementos para o debate*, Revista de Direito, vol. XI, n. 13, ano 2008. Disponível também em <<http://sare.unianhanguera.edu.br/index.php/rdire/article/viewFile/55/52>> - Acesso em 08.08.2010.

PIMENTA, José Roberto Freire. *Aspectos processuais da luta contra a discriminação, na esfera trabalhista: a tutela antecipatória como mecanismo igualizador dos litigantes trabalhistas*. In VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. (Coordenadores). *Discriminação*, São Paulo: Editora LTr, 2000.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, São Paulo: Saraiva, 2010.

PISARELLO, Gerardo; CABO, Antonio. *Introducción*. In PISARELLO, Gerardo; CABO, Antonio. (Organizadores). *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid: Editorial Trotta, 2006.

PISARELLO, Gerardo; ASENS, Jaume. *No hay derecho(s): La ilegalidade del poder en tiempos de crisis*, Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

POCHMAN, Márcio. *Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil*. Disponível em <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t31.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t31.pdf)> - Acesso em 09.08.2010.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes gerais para política nacional de salário mínimo de caráter abrangente*, Carta Social e do Trabalho, n. 1, maio a agosto de 2005, CAMPINAS: CESIT, 2005. Disponível também em <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t08.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t08.pdf)> - Acesso em 22.09.2010.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Del desarrollo a la autonomía: la reinención de los territorios*, Revista América Latina en Movimiento, n. 445, junho 2009, año XXXIII, II época, Quito: Artes Gráficas Silva, 2009. Disponível também em <<http://alainet.org/publica/445.phtml>> - Acesso em 08.08.2010.

PRONER, Carol. *Desenvolvimento econômico como limite ao desenvolvimento humano: mitos nas regras de comércio internacional*. Texto produzido e apresentado no V Encuentro Mundial de Economía e Globalización, Havana-Cuba, 11 de fevereiro de 2003. Disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/devecon.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/devecon.pdf)> - Acesso em 19.08.2010.

RAJLAND, Beatriz; COSTANTE, Liliana B. *Los nuevos poderes constituyentes en américa latina y caribeña de hoy y su relación con los procesos de cambio*. In RAJLAND, Beatriz; COTARELO, Maria Celia. (Coordenadoras). *Reflexiones sobre la emancipación, clases y grupos subalternos*, Buenos Aires: Clacso, 2009, p. 369-391. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/bicentenario.pdf#page=368>> - Acesso em 11.08.2010.

RAMOS FILHO, Wilson. *Direito capitalista do trabalho: História, mitos e perspectivas no Brasil*, São Paulo: 2012.

RODRIGUES, Zabily Mazaira; LOIS, Francisco Becerra; HERNÁNDEZ, Irán Alonso. *Bienestar social y desigualdad del ingreso: diferentes enfoques para su medición*, Revista OÍDLES – vol. 1, nº 5 (diciembre 2008). Disponível também em <<http://www.eumed.net/rev/oidles/05/rh.htm>> - Acesso em 20.09.2010.

ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Participação popular e Ministério Público no Brasil: defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria crítica dos direitos humanos*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

ROMITA, Arion Sayão. *Salário mínimo estadual?* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/rev\\_20/artigos/AironSayao\\_rev20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_20/artigos/AironSayao_rev20.htm)> - Acesso em 13.01.2013.

ROSENMAN, Marcos Roitman. *Democracia sin demócratas y otras invenciones*, Madrid: Ediciones Sequitur, 2008.

\_\_\_\_\_. *El pensamiento sistémico: los orígenes del social-conformismo*, México: Siglo veintiuno editores, 2005.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho constitucional*, Madrid: Editorial Tecnos, 1973.

SABOIA, João. *Salário mínimo: a experiência brasileira*, Porto Alegre: L&PM Editores Ltda., 1985.

SANCHEZ, Eduardo. *Difusão Cultural do Livro – DCL. Método de ensino globalizado: educação para todos*, São Paulo: Editora Parma Ltda.

SÁNCHEZ RUBIO, David. *Filosofía, derecho y liberación en América Latina*, Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 1999.

\_\_\_\_\_. *Repensar derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia*, Sevilla: Editorial MAD, S. L., 2007.

SANTOS, Anselmo Luis; GIMENEZ, Denis Maracci. *Política de salário mínimo e as finanças públicas no Brasil. In* BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Cláudio Salvadori; KREIN, José Dari. (Organizadores). *Salário mínimo e desenvolvimento*, Campinas: Unicamp, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. *Algumas notas a respeito dos direitos fundamentais sociais e a proibição de retrocesso: desafios e perspectivas*. Cadernos da AMATRA IV, Ano V, n. 13, Porto Alegre: HS Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Problemas fundamentales desde el horizonte de la praxis*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

SERRANO, Alfredo; ACOSTA, Alberto. *Ecuador frente a la crisis internacional: un reto de múltiples aristas*, Revista de Economía Crítica, n. 8, segundo semestre 2009, ISSN: 2013-5254.

Disponível em: <[http://www.ucm.es/info/ec/rec/Revista\\_Economia\\_Critica\\_8.pdf#page=146](http://www.ucm.es/info/ec/rec/Revista_Economia_Critica_8.pdf#page=146)> – Acesso em 11.08.2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA JÚNIOR, Ary Ramos. *Algumas considerações sobre o consenso de Washington*. Disponível em: <[http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=Algumas+considera%C3%A7%C3%B5es+sobre+o+Consenso+de+Washington&btnG=Pesquisar&lr=&as\\_ylo=&as\\_vis=0](http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=Algumas+considera%C3%A7%C3%B5es+sobre+o+Consenso+de+Washington&btnG=Pesquisar&lr=&as_ylo=&as_vis=0)> - Acesso em 21.08.2010.

SIMIONI, Mônica. *Distribuição da renda é desenvolvimento*, reportagem inserida na Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA – n. 60, fevereiro/março de 2010, p. 57. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60not05.pdf>> - Acesso em 22.09.2010.



SINGER, Peter. *Um só mundo: A ética da globalização*, Lisboa: Gradiva, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, São Paulo: Cortez Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Madrid: Ediciones Sequitur, 2009.

\_\_\_\_\_. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*, São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

STEIN, Leandro Konzen. *A efetivação dos direitos fundamentais sociais no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade brasileiro: possibilidade de sindicabilidade da lei do salário mínimo por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental*. Disponível em: <<http://www.dartagnan.adv.br/8.pdf>> - Acesso em 06.10.2010.

TAIBO, Carlos. *En defensa del decrecimiento*, Madrid: Catarata, 2009.

\_\_\_\_\_. *Movimientos antiglobalización*, Madrid: Catarata, 2007.

TRINDADE, José Damião de Lima. *Terá o direito do trabalho chegado a seu esgotamento histórico?* In SILVA, Alessandro; SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; BOUJIKIAN FELIPE, Kenarik; SEMER, Marcelo. (Organizadores). *Direitos Humanos: Essência do Direito do Trabalho*, São Paulo: Editora LTr, 2007.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJIS, Philippe. *Renda básica da cidadania: fundamentos éticos e econômicos*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIANA, Márcio Túlio. *A nova competência, as lides sindicais e o projeto de reforma*. Disponível em: <[http://www.trt3.jus.br/escola/download/artigos/mtv\\_reforma.doc](http://www.trt3.jus.br/escola/download/artigos/mtv_reforma.doc)> - Acesso em 23.08.2010.

VIANA, Virgílio M. *Discriminação e empobrecimento socioambiental no Brasil*. In VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. (Coordenadores). *Discriminação*, São Paulo: Editora LTr, 2000.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. *Relação de emprego: estrutura legal e supostos*, São Paulo: Editora LTr, 1999.

VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo direito*, Rio de Janeiro: Editora Revista Forense, 1999.

WANDELLI, Leonardo Vieira. *O direito humano e fundamental ao trabalho: fundamentação e exigibilidade*, São Paulo: LTr, 2012.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*, São Paulo: Acadêmica, 1989.

\_\_\_\_\_. *Ideologia, estado e direito*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*, São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*, São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

## SITES CONSULTADOS

<<http://alainet.org/publica/445.phtml>> - Acesso em 08.08.2010.

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/7f0ca3fac094171c032569bd0066054b?OpenDocument>> - Acesso em 28.02.2013.

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/466f0c70b54505d2032569a6006e05a6?OpenDocument>> - Acesso em 28.02.2013.

<<http://atualidadesdireito.com.br/olavoaugustoferreira/2012/08/26/stf-pertinencia-tematica-sua-mitigacao/>> - Acesso em 06.03.2013.

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/bicentenario.pdf#page=368>> - Acesso em 11.08.2010.

<[http://consulta.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2011/ciclo\\_piso/docs/artigo\\_entrevista.pdf](http://consulta.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2011/ciclo_piso/docs/artigo_entrevista.pdf)> - Acesso em 20.01.2013.

<<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/constituicao-1988.jhtm>> - Acesso em 14.09.2011.

<<http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/sao-paulo-economia.htm>> - Acesso em 05.03.2013.

<<http://fetaep.wordpress.com/2012/05/07/piso-salarial-do-parana-2012/>> - Acesso em 05.03.2013.

<<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/05/alta-no-salario-minimo-puxou-aumento-da-renda-de-pobres-diz-ipea.html>> - Acesso em 20.09.2010.

<<http://jus.com.br/revista/texto/10776>> - Acesso em 26.02.2013.

<<http://sare.unianhanguera.edu.br/index.php/rdire/article/viewFile/55/52>> - Acesso em 08.08.2010.

<[http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=Algumas+considera%C3%A7%C3%B5es+sobre+o+Consenso+de+Washington&btnG=Pesquisar&lr=&as\\_ylo=&as\\_vis=0](http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=Algumas+considera%C3%A7%C3%B5es+sobre+o+Consenso+de+Washington&btnG=Pesquisar&lr=&as_ylo=&as_vis=0)> - Acesso em 21.08.2010.

<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1766&revista\\_caderno=25](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1766&revista_caderno=25)> - Acesso em 28.02.2013.

<<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32229/31455>> - Acesso em 12.08.2010.

<<http://www.colegioweb.com.br/historia/o-governogeral-do-brasil-.html>> - Acesso em 05.09.2011.

<<http://www.culturabrasil.org/republicavelha.htm>> - Acesso em 01.11.2011.

<<http://www.dartagnan.adv.br/8.pdf>> - Acesso em 06.10.2010.

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>> - Acesso em 13.10.2011.

<<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>> - Acesso em 01.02.2014.

<<http://www.dieese.org.br/projetos/SERT/estudoPisoRegionalMinimo.pdf>> - Acesso em 26.02.2013.

<<http://www.dieese.org.br/esp/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf>> - Acesso em 08.09.2010.

<<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>> - Acesso em 10.08.2010.

<<http://www.economiasc.com.br/index.php?cmd=consumidor&id=5086>> - Acesso em 05.03.2013.

<<http://www.emploio.sp.gov.br/institucional/piso-salarial-regional-de-sp>> - Acesso em 04.03.2013.

<[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/devecon.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/devecon.pdf)> - Acesso em 19.08.2010.

<<http://www.eumed.net/rev/oidles/05/rh.htm>> - Acesso em 20.09.2010.

<<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/01/tarso-genro-sanciona-reajuste-do-salario-minimo-regional-do-rs.html>> - Acesso em 01.02.2014.

<[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2019&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1)> - Acesso em 17.11.2011.

<<http://www.iidh.ed.cr/Documentos/HerrPed/PedagogicasEspecializado/REVISTA%20IIDH%2036.pdf>> - Acesso em 24.08.2010.

<[http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc\\_045k.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_045k.pdf)> - Acesso em 20.01.2013.

<<http://jornaloexpresso.wordpress.com/2013/12/18/congresso-aprova-de-madrugada-o-orcamento-2014-salario-minimo-sera-de-r72400/>> - Acesso em 01.02.2014.

<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14796999/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2403-df-stf>> - Acesso em 28.02.2013.

<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19845895/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4375-rj-stf>> - Acesso em 28.02.2013.

<<http://www.marxist.com/revolucao-francesa-maio-1968.htm>> - Acesso em 25.08.2010.

<[http://www.mte.gov.br/rel\\_internacionais/convencoesOIT.asp](http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/convencoesOIT.asp)> - Acesso em 06.10.2010.

- <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t03.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t03.pdf)> - Acesso em 21.09.2010.
- <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t08.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t08.pdf)> - Acesso em 22.09.2010.
- <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t14.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t14.pdf)> - Acesso em 06.10.2010.
- <[http://www.mte.gov.br/sal\\_min/t31.pdf](http://www.mte.gov.br/sal_min/t31.pdf)> - Acesso em 09.08.2010.
- <<http://www.mundojuridico.adv.br>> - Acesso em 04.10.2010.
- <[http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lcsc459\\_2009.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lcsc459_2009.htm)> - Acesso em 05.03.2013.
- <[http://www.normaslegais.com.br/legislacao/leirj5627\\_2009.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/leirj5627_2009.htm)> - Acesso em 28.02.2013.
- <<http://www.pensamientocritico.info/libros/libros-de-franz-hinkelammert.html?start=10>> - Acesso em 12.08.2010.
- <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> - Acesso em 10.08.2010
- <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)> - Acesso em 12.01.2013.
- <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm)> - Acesso em 14.10.2011.
- <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm)> - Acesso em 23.11.11.
- <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>> - Acesso em 17.10.2011.
- <[http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/PoliticaeEleicoes/pacto\\_federativo.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/PoliticaeEleicoes/pacto_federativo.pdf)> - Acesso em 26.09.2011.
- <<http://www.portaldocomercio.org.br/media/is196.pdf>> - Acesso em 28.02.2013.
- <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI174335-18176,00.html>> - Acesso em 06.10.2010.
- <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/PauloPaim/pages/vida/publicacoes/textos/SalMinimo.pdf>> - Acesso em 04.11.2011.
- <<http://www.sintivest.org.br/?pag=1&id=761>> - Acesso em 28.02.2013.
- <<http://www.stf.jus.br/PORTAL/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119441>> - Acesso em 28.02.2013.
- <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=162628>> - Acesso em 06.10.2010.

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=1&processo=4>> - Acesso em 06.10.2010.

<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pis\\_pasep/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pis_pasep/index.asp)> - Acesso em 14.09.2010.

<[http://www.trabalhadores.org.br/noticias/img08/Piso\\_Miniimo-em-SC.pdf](http://www.trabalhadores.org.br/noticias/img08/Piso_Miniimo-em-SC.pdf)> - Acesso em 05.03.2013.

<[http://www.trt3.jus.br/escola/download/artigos/mtv\\_reforma.doc](http://www.trt3.jus.br/escola/download/artigos/mtv_reforma.doc)> - Acesso em 23.08.2010.

<[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_251\\_300.html#SUM-277](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-277)> - Acesso em 12.01.2013.

<[http://www.ucm.es/info/ec/rec/Revista\\_Economia\\_Critica\\_8.pdf#page=146](http://www.ucm.es/info/ec/rec/Revista_Economia_Critica_8.pdf#page=146)> - Acesso em 11.08.2010.

<[http://www.ufrgs.br/decon/VIRTUAIS/eco02278a/site/exercicios/arquivo\\_word\\_exel\\_pdf/mercadodefatores.PDF](http://www.ufrgs.br/decon/VIRTUAIS/eco02278a/site/exercicios/arquivo_word_exel_pdf/mercadodefatores.PDF)> - Acesso em 22.09.2010.

<<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/impulso30.pdf>> - Acesso em 18.08.2010.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### Salário Mínimo no Brasil

Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>> - Acesso em 11.01.2013.

**OBSERVAÇÃO:** O salário mínimo nacional vigente a partir de janeiro/2014 é de R\$724,00, tendo sido aprovado pelo Decreto nº 8.166, de 23.12.2013.

VIGÊNCIA	FUNDAMENTO LEGAL	VALOR
04/07/40	DL 2.162/40	240 mil réis
01/01/43	DL 5.670/43	Cr\$300,00
01/12/43	DL 5.977/43	Cr\$380,00
01/01/52	D 30.342/51	Cr\$1.200,00
04/07/54	D 35.450/54	Cr\$2.400,00
01/08/56	D 39.604/56	Cr\$3.800,00
01/01/59	D 45.106-A/58	Cr\$6.000,00
18/10/60	D 49.119-A/60	Cr\$9.600,00
16/10/61	D 51.336/61	Cr\$13.440,00
01/01/63	D 51.631/62	Cr\$21.000,00
24/02/64	D 53.578/64	Cr\$42.000,00
01/02/65	D 55.803/65	CR\$66.000,00
01/03/66	D 57.900/66	Cr\$84.000,00
01/03/67	D 60.231/67	NCr\$105,00

26/03/68	D 62.461/68	NCr\$129,60
01/05/69	D 64.442/69	NCr\$156,00
01/05/70	D 66.523/70	NCr\$187,20
01/05/71	D 68.576/71	Cr\$225,60
01/05/72	D 70.465/72	Cr\$268,80
01/05/73	D 72.148/73	Cr\$312,00
01/05/74	D 73.995/74	Cr\$376,80
01/12/74	Lei 6.147/74	Cr\$415,20
01/05/75	D 75.679/75	Cr\$532,80
01/05/76	D 77.510/76	Cr\$768,00
01/05/77	D 79.610/77	Cr\$1.106,40
01/05/78	D 81.615/78	Cr\$1.560,00
01/05/79	D 84.135/79	Cr\$2.268,00
01/11/79	D 84.135/79	Cr\$2.932,80
01/05/80	D 84.674/80	Cr\$4.149,60
01/11/80	D 85.310/80	Cr\$5.788,80
01/05/81	D 85.950/81	Cr\$8.464,80
01/11/81	D 86.514/81	Cr\$11.928,00
01/05/82	D 87.139/82	Cr\$16.608,00
01/11/82	D 87.743/82	Cr\$23.568,00
01/05/83	D 88.267/83	Cr\$34.776,00



01/11/83	D 88.930/83	Cr\$57.120,00
01/05/84	D 89.589/84	Cr\$97.176,00
01/11/84	D 90.301/84	Cr\$166.560,00
01/05/85	D 91.213/85	Cr\$333.120,00
01/11/85	D 91.861/85	Cr\$600.000,00
01/03/86	DL 2.284/86	Cz\$804,00
01/01/87	Portaria 3.019/87	Cz\$964,80
01/03/87	D 94.062/87	Czr1.368,00
01/05/87	Portaria 3.149/87	Cz\$1.641,60
01/06/87	Portaria 3.175/87	Cz\$1.969,92
10/08/87	DL 2.351/87	Cz\$1.970,00
01/09/87	D 94.815/87	Cz\$2.400,00
01/10/87	D 94.989/87	Cz\$2.640,00
01/11/87	D 95.092/87	Cz\$3.000,00
01/12/87	D 95.307/87	Cz\$3.600,00
01/01/88	D 95.479/87	Cz\$4.500,00
01/02/88	D 95.686/88	Cz\$5.280,00
01/03/88	D 95.758/88	Cz\$6.240,00
01/04/88	D 95.884/88	Cz\$7.260,00
01/05/88	D 95.987/88	Cz\$8.712,00
01/06/88	D 96.107/88	Cz\$10.368,00

01/07/88	D 96.235/88	Cz\$12.444,00
01/08/88	D 96.442/88	Cz\$15.552,00
01/09/88	D 96.625/88	Cz\$18.960,00
01/10/88	D 96.857/88	Cz\$23.700,00
01/11/88	D 97.024/88	Cz\$30.800,00
01/12/88	D 97.151/88	Cz\$40.425,00
01/01/89	D 97.385/88	NCz\$63,90
01/05/89	D 97.696/89	NCz\$81,40
01/06/89	Lei 7.789/89	NCz\$120,00
03/07/89	D 97.915/89	NCz\$149,80
01/08/89	D 98.003/89	NCz\$192,88
01/09/89	D 98.108/89	NCz\$249,48
01/10/89	D 98.211/89	NCz\$381,73
01/11/89	D 98.346/89	NCz\$557,31
01/12/89	D 98.456/89	NCz\$788,12
01/01/90	D 98.783/89	NCz\$1.283,95
01/02/90	D 98.900/90	NCz\$2.004,37
01/03/90	D 98.985/90	NCz\$3.674,06
01/04/90	Portaria 191-A/90	Cr\$3.674,06
01/05/90	Portaria 289/90	Cr\$3.674,06
01/06/90	Portaria 308/90	Cr\$3.857,66

01/07/90	Portaria 415/90	Cr\$4.904,76
01/08/90	Portaria 429/90 e 3.557/90	Cr\$5.203,46
01/09/90	Portaria 512/90	Cr\$6.056,31
01/10/90	Portaria 561/90	Cr\$6.425,14
01/11/90	Portaria 631/90	Cr\$8.329,55
01/12/90	Portaria 729/90	Cr\$8.836,82
01/01/91	Portaria 854/90	Cr\$12.325,60
01/02/91	MP 295/91 (Lei 8.178/91)	Cr\$15.895,46
01/03/91	Lei 8.178/91	Cr\$17.000,00
01/09/91	Lei 8.222/91	Cr\$42.000,00
01/01/92	Lei 8.222/91 e Port. 42/92 - MEFP	Cr\$96.037,33
01/05/92	Lei 8.419/92	Cr\$230.000,00
01/09/92	Lei 8.419/92 e Port. 601/92 - MEFP	Cr\$522.186,94
01/01/93	Lei 8.542/92	Cr\$1.250.700,00
01/03/93	Port. Interministerial 04/93	Cr\$1.709.400,00
01/05/93	Port. Interministerial 07/93	Cr\$3.303.300,00
01/07/93	Port. Interministerial 11/93	Cr\$4.639.800,00
01/08/93	Port. Interministerial 12/93	CR\$5.534,00
01/09/93	Port. Interministerial 14/94	CR\$9.606,00
01/10/93	Port. Interministerial 15/93	CR\$12.024,00

01/11/93	Port. Interministerial 17/93	CR\$15.021,00
01/12/93	Port. Interministerial 19/93	CR\$18.760,00
01/01/94	Port. Interministerial 20/93	CR\$32.882,00
01/02/94	Port. Interministerial 02/94	CR\$42.829,00
01/03/94	Port. Interministerial 04/94	URV 64,79 = R\$64,79
01/07/94	MP 566/94	R\$64,79
01/09/94	MP 637/94	R\$70,00
01/05/95	Lei 9.032/95	R\$100,00
01/05/96		R\$112,00
01/05/97		R\$120,00
01/05/98		R\$130,00
01/05/99		R\$136,00
03/04/00	MP 2019 de 23/03/00 e 2019-1 de 20/04/00 Convertidas na Lei nº 9971, de 18/05/2000.	R\$151,00
01/04/01		R\$180,00
01/04/02	Medida Provisória nº 35 publicada no D.O.U. em 28.03.2002	R\$ 200,00
01/04/03	Lei nº 10.699, de 09.07.2003 - <a href="#">Clique aqui</a> -	R\$ 240,00
01/05/04	Lei nº 10.888, de 24.06.2004	R\$ 260,00

	- <a href="#">Clique aqui</a> -	
01/05/05	Lei nº 11.164, de 18.08.2005 - <a href="#">Clique aqui</a> -	R\$ 300,00
01/04/2006	Lei nº 11.321, de 07.07.2006 - <a href="#">Clique aqui</a> -  <a href="#">Leia matéria aqui</a>	R\$ 350,00
01/04/2007	Lei nº 11.498, de 28.06.2007 - <a href="#">Clique aqui</a> -	R\$ 380,00
01/03/2008	Lei nº 11.709, de 19.06.2008 - <a href="#">Clique aqui</a> -	R\$ 415,00
01/02/2009	Lei nº 11.944, de 28.05.2009 - <a href="#">Clique aqui</a> -	R\$ 465,00
01/01/2010	Lei nº 12.255, de 15.06.2010 - <a href="#">Clique aqui</a> -	R\$ 510,00
01/03/2011	Lei nº 12.382, de 25.02.2011 - <a href="#">Clique aqui</a> -  <i>"Leia texto acima desta Tabela"</i>	R\$ 545,00
01/01/2012	Decreto nº 7.655, de 23.12.2011 - <a href="#">Clique aqui</a> -	R\$ 622,00
01/01/2013		R\$ 678,00

## ANEXO 2

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 103, DE 14 DE JULHO DE 2000.**

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

§ 1º A autorização de que trata este artigo não poderá ser exercida:

I – no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais;

II – em relação à remuneração de servidores públicos municipais.

§ 2º O piso salarial a que se refere o *caput* poderá ser estendido aos empregados domésticos.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 14 de julho de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Pedro Malan*

*Francisco Dornelles*

*Waldeck Ornelas*

*Martus Tavares*

*Publicada no D.O. de 17.7.2000*

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm)> - Acesso em 23.11.2011.

## ANEXO 3

### LEI Nº 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004

Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no caput deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Antonio Palocci Filho*

*Nelson Machado*

*Ciro Ferreira Gomes*

*Publicado no D.O.U. de 9.1.2003*

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm)> - Acesso em 10.09.2010